

**EVALUASI FUNGSI REGULASI  
DALAM PAJAK DAERAH DAN RETRIBUSI DAERAH  
STUDI KASUS DI PEMERINTAH KOTA SEMARANG**

**T E S I S**

Disusun Dalam Rangka Memenuhi Persyaratan  
Program Magister Ilmu Hukum



Oleh:

**SOLCHAN HARTONO**

NIM : B4A 096081

PEMBIMBING :

**Prof. Dr. H. MIYASTO, SU.**

**PROGRAM PASCA SARJANA ILMU HUKUM  
UNIVERSITAS DIPONEGORO  
SEMARANG  
2002**

**EVALUASI FUNGSI REGULASI DALAM PAJAK DAERAH  
DAN RETRIBUSI DAERAH  
STUDI KASUS DI PEMERINTAH KOTA SEMARANG**

Oleh :

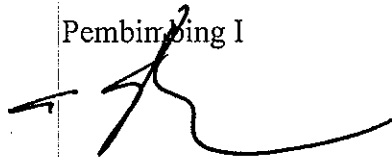
SOLCHAN HARTONO, SH

NIM. B4A 096 081

Dipertahankan di Depan Dewan Penguji  
Pada tanggal 3 Januari 2003

Tesis Ini Telah Diterima Sebagai Persyaratan Untuk  
Memperoleh Gelar Magister Ilmu Hukum

Pembimbing I



Prof. Dr. H. MIYASTO, SU  
NIP. 130 516 585

Pembimbing II



NOOR RAHARDJO, SH, M.Hum  
NIP. 130 675 153



Program Magister Ilmu Hukum  
Universitas Diponegoro

Prof. Dr. BARDA NAWAWI ARIEF, SH  
NIP. 130 350 519

**PROGRAM PASCA SARJANA MAGISTER ILMU HUKUM  
UNIVERSITAS DIPONEGORO  
SEMARANG**

**2002**

## MOTO

*“Demi waktu sesungguhnya manusia itu benar-benar berada dalam kerugian,  
kecuali orang-orang yang beriman dan beramal soleh, dan nasihat  
menasihati supaya mentaati kebenaran dan nasihat  
menasihati supaya menetapi sabar”*

(Q.S. Al ‘Asr : 1-3)

*“Hai orang-orang yang beriman, hendaklah kamu menjadi orang-orang yang  
benar-benar berdiri menegakkan kebenaran, karena Allah dan menjadi  
saksi untuk keadilan. Janganlah kamu didorong oleh permusuhan  
terhadap sesuatu kaum, sampai kamu tiada berlaku adil. Buat  
adillah kamu karena keadilan itu lebih dekat kepada taqwa;  
dan bertaqwalah kamu kepada Allah, sesungguhnya  
Allah Maha Mengetahui apa yang kamu kerjakan”*

(Q.S. Al Maidah : 8)

## ABSTRAKSI

Kewenangan Daerah Kabupaten dan Daerah Kota untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat, tidak dapat dilepaskan dari upaya Pemerintah Daerah dalam membiayai otonomi. Menurut ketentuan pasal 3 dan pasal 4 UU. No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah yang berbunyi :

Pasal 3.

Sumber-sumber Penerimaan Daerah dalam pelaksanaan Desentralisasi adalah :

- a. Pendapatan Asli Daerah
- b. Dana Perimbangan
- c. Pinjaman Daerah
- d. Lain-lain Penerimaan yang sah

Pasal 4.

Sumber Pendapatan Asli Daerah sebagaimana di maksud dalam pasal 3 huruf a, terdiri dari :

- a. Mail Pajak Daerah
- b. Hasil Retribusi Daerah
- c. Hasil Perusahaan milik Daerah dan hasil pengelolaan kekayaan daerah lainnya yang dipisahkan.
- d. Lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang sah

Ketentuan diatas menunjuk hasil Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sebagai Sumber Pendapatan Asli Daerah.

Permasalahan dalam penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut faktor-faktor apa saja yang dibutuhkan agar fungsi regulasi dapat diimplementasikan dalam Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Kota Semarang, serta sejauhmana fungsi regulasi telah diimplementasikan dalam Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Kota Semarang serta pengaruhnya terhadap Pendapatan Daerah sebagaimana diamanatkan dalam Reformasi Pajak Nasional ?

Metode penelitian yang dipakai dalam penelitian ini adalah penelitian yuridis normatif yang dilengkapi dengan penelitian yuridis sosiologis yaitu melihat hukum tidak saja hanya sebagai *law in books*, tetapi juga melihat hukum sebagai *law in action*.

Untuk mendekati pokok masalah, maka metode yang dipakai dalam penelitian ini adalah kombinasi antara penelitian *sociolegal approach* dengan penelitian yuridis normatif dengani analisis kualitatif Max Weber menamakan pendekatan ini sebagai suatu *Intepretative Understanding*, yaitu dengan cara menjelaskan implementasi Pajak Daerah dan Retribusi Daerah melainkan juga ingin memperoleh penjelasan yang bersifat internal yaitu meliputi, tujuan diimplementasikannya ketentuan dalam Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sebagaimana yang diharapkan oleh reformasi Perpajakan Nasional.

Dari hasil penelitian dapat diketahui ada peningkatan hasil Pendapatan Asli Daerah yang berasal dari sektor Pajak Daerah dan Retribusi Daerah memang merupakan prestasi Pemerintah Kota didalam melaksanakan Otonomi Daerah. Apalagi ditunjang dengan Undang-Undang No.34 Tahun 2000 Tentang Keuangan Daerah, memberikan kesempatan yang seluas-luasnya bagi Pemerintah Kota/Pemerintah Kabupaten untuk menggali sumber dana berupa pajak daerah dan retribusi daerah akan semakin meningkatkan Pendapatan Asli Daerah, tetapi yang perlu dipertimbangkan ialah kenyataan yang terjadi didalam pengutipan pajak daerah dan retribusi daerah memberikan beban kepada masyarakat yang sebenarnya justru tidak perlu dilakukan. Masyarakat yang sedang dijepit oleh keadaan ekonomi apabila dijadikan sumber pendapatan melalui pajak dan retribusi daerah jelas akan bertentangan dengan kaidah-kaidah hukum yang menuntut adanya keadilan. Upaya paksa yang dilakukan berpegang pada hukum pidana maupun perdata dalam hukum pajak tidak lagi menjadi pranata sosial tetapi sudah menjadi alat kekuasaan penguasa secara politik. Fungsi regulasi pajak daerah dan retribusi daerah mengandung makna membela hak-hak masyarakat dalam hukum perpajakan. Mengimplementasikan regulasi pajak daerah dan retribusi daerah mempunyai relevansi yang cukup tinggi dalam mendukung otonomi daerah. Dengan mengembangkan dasar hubungan sinergi antara sektor publik dan sektor swasta yang mendominasi pasar, sehingga output masing-masing akan menjadi input bagi yang lain. Dimana pemerintah meletakkan dan berusaha mempengaruhi proses pengambilan perusahaan disektor swasta sejalan dengan profil ekonomi suatu daerah melalui pola hubungan yang demikian pemerintah dapat mengarahkan investasi yang berasal dari regulasi pajak daerah dan retribusi daerah kesektor-sektor yang dipandang perlu untuk mendorong pertumbuhan. Dalam prakteknya Pemerintah Kota menetapkan rencana anggaran pendapatan dan Belanja Daerah kemudian mentargetkan bagian-bagian atau dinas-dinas sesuai dengan kebutuhan anggaran. Karena cara yang demikian membuka peluang yang lebih besar kebocoran-kebocoran pendapatan Pemerintah Daerah yang diselewengkan oleh oknum-oknum petugas. Seandainya pemerintah Kota terlebih dahulu mengetahui kekuatan riil dari daerah maka dapat memprediksikan pendapatan daerah, mengalokasikan pendapatan daerah termasuk meregulasikan pendapatan daerah yang bersumber dari pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Analisa mengenai kekuatan riil daerah dapat bekerjasama dengan lingkungan perguruan tinggi baik negeri maupun swasta yang hasilnya secara transparan dikemukakan kepada masyarakat. Metode ini akan berdampak menyadarkan masyarakat tentang penting dan perlunya membayar pajak daerah dan retribusi daerah yang diperuntukkan bagi pembangunan daerah.

## ABSTRACT

Authority of Regional Government and City Government to rule and organize the needs of the society is unavoidable from the attempts of the Regional Government in financing autonomy. Based on the Regulations (UU) no. 25 the year of 1999 of Financial Balancing between Central Government and the Regional one chapter 3 and 4, it is stated that:

### Chapter 3

In implementing Decentralization, the sources of the Regional Income are:

- a. Original Regional Income
- b. Balancing Fund
- c. Regional Loan
- d. Other legal resources

### Chapter 4

The sources of Original Regional Income, as meant in the chapter 3 article (a) comprises:

- a. The Yields of Regional taxes
- b. Yields of the Regional retribution
- c. Yields of the companies belonging to the Regional and the other isolated yields of Regional wealth management.
- d. The other legal Original Regional Income

The above regulations refer to the yields of Regional Taxes and Regional retribution as the sources of Original Regional Incomes.

Problems in this research are organized in the following items: the factor which are necessary so that regulation functions can be implemented in Regional Taxes and Regional Retribution of Semarang; and how the functions of the regulations are implemented in Regional Taxes and Regional Retribution of Semarang and their influences on Regional Income as mandated in the reformation of National Taxes.

The research method implemented in this research is judicially nonnative method, which is supported by sociologically judicial method. It means that the law is not only seen as law in books, but also seen as law in action

In approaching the main problems, the methods implemented are the combination of sociological approach with normatively judicial research by using qualitative analysis Marx Weber calls this approach Interpretative Understanding, that is explaining not only the implementation of Regional Taxes and Regional Retribution but also obtaining internal explanation including the purposes of implementing the regulations of Regional Taxes and Regional Retribution as expected in the reformation of National Taxes.

The findings of the research shows that the increasing of Original Regional Income deriving from Regional Taxes and Regional retributions are the achievement of City Government in implementing Regional Autonomy. In

additions, supported by the Regulations No. 34 the year of 2000 of Regional Finance, the Regional Government or City Government is provided the widely opened opportunity to raise fund such as taxes and regional retributions, and it will lead to the increasing of Original Regional Incomes. Nevertheless, the necessary considerations to be taken are taking taxes from the people is unnecessary and it will cause the society live in deep loads. Therefore, taking taxes is unimportant to hold. If the society is the sources of regional taxes and regional retributions, then it means that it contrasts to the law regulations demanding the justice. The unconditional attempts based on criminal law and civil one in tax law is not social norms anymore, but it becomes the power of the authorized hand politically. The functions of regional taxes and regional retributions mean prosecuting the rights of the society in tax law. Implementing regional taxes and regional retribution regulations are highly appropriate to support regional autonomy. By developing the basically synergic relation between the public sectors and private sectors dominating the market, one side output will be the input of another. When the government desire to locate and influence the process of decision making in the private sector, in a line to economic profile of one regional through such relationship, it means that they may lead investment derived from regional taxes regulations and regional retribution to the sectors supporting the growth. In practice, City Government determines Regional Budgets and prioritized divisions and services based on the needs of each division and service. The aforementioned way may cause misusages of the Regional Incomes by certain civil servants. Providing that the city government previously understand the true fact of a region they may be able to predict and allocate regional income including regulating the income derived from the Regional Taxes and Regional Retributions. The analysis of facts occurring in certain region may lead cooperation between government and the university, whether private or state. The result then is announced transparently to the public. This method might lead the society realize that regional taxes and regional retribution should be paid punctually, since it will be purposed for the regional development.

## KATA PENGANTAR

Puji dan syukur pantas penulis panjatkan kehadirat Allah Tuhan Maha Kuasa, yang telah melimpahkan rahmat dan karunia-Nya, penyusunan tesis yang berjudul : “EVALUASI FUNGSI REGULAR DALAM PAJAK DAERAH DAN RETRIBUSI DAERAH STUDI KASUS DI PEMERINTAH KOTA SEMARANG” ini dapat terselesaikan.

Tesis ini dalam penyusunannya banyak hambatan yang dihadapi penulis diantaranya keterbatasan sumber data yang diperoleh. Namun demikian banyak pihak pula yang dengan sukarela membantu penulis dalam memberikan data, menyediakan informasi dan dokumen yang dibutuhkan, memberikan masukan pemikiran dan ide-ide dalam proses penyusunan tesis ini.

Secara teoritis, penulis berharap tesis ini dapat bermanfaat bagi pengembangan pemikiran terhadap sistem hukum di bidang perpajakan, secara praktis sebagai masukan bagi pemerintah untuk menyempurnakan pola dan mekanisme penggalan sumber-sumber Pendapatan Asli Daerah di masa-masa mendatang.

Pada kesempatan ini penulis ingin menyampaikan ucapan terima kasih dan penghargaan setinggi-tingginya kepada :

1. Bapak Prof. Dr. H. BARDA NAWAWI ARIEF, SH, selaku Ketua Program Pasca Sarjana Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang, yang telah banyak membantu dalam memberikan kemudahan-kemudahan selama penyusunan tesis ini.
2. Bapak Prof. Dr. H. MIYASTO, SU, selaku Pembimbing I dalam penulisan tesis ini, yang telah banyak memberikan bimbingan dan masukan sehingga tesis ini dapat diselesaikan.



3. Bapak NOOR RAHARDJO, SH, MHum selaku Pembimbing II dalam penulisan tesis ini, yang telah memberikan arahan dan masukan sehingga tesis ini dapat diselesaikan.
4. Bapak Prof. H. PURWAHID PATRIK, SH Almarhum yang telah memberikan arahan-arahan pada saat penulisan proposal tesis ini.
5. Ibu Prof. Dr. SRI REDJEKI HARTONO, SH yang telah memberikan arahan-arahan pada saat penulisan proposal tesis ini.
6. Ibu Prof. Dr. Hj. ESMI WARRASIH PUJIRAHAYU, SH MS, yang telah memberikan arahan-arahan mengenai metode yang dipergunakan dalam penulisan tesis ini.
7. Bapak Kepala Dinas Kebakaran Kota Semarang yang telah memberikan ijin kepada penulis untuk mengikuti kuliah di Program Pasca Sarjana Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang.
8. Bapak Kepala Dinas Pasar Kota Semarang yang telah memberikan ijin kepada penulis dalam menyelesaikan tesis ini.
9. Para pejabat pada Kantor Dinas Pendapatan Daerah Kota Semarang, Bagian Hukum dan Bagian Keuangan Sekretariat Daerah Kota Semarang yang telah memberikan data dan penjelasan yang diperlukan selama penelitian berlangsung.
10. Seluruh Civitas Akademika Program Pasca Sarjana Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang, yang telah membantu penulis untuk membuka cakrawala ilmu yang lebih luas selama penulis menjadi mahasiswa.
11. Bapak H. M. HILAL dan Ibu Hj. MUNDJIATUN yang telah banyak memberikan dorongan dan doa dalam penyelesaian tesis ini.
12. Rekan-rekan Mahasiswa Program Pascasarjana Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang, Angkatan I Paralel Kajian Hukum,

Ekonomi dan Teknologi yang selama ini telah menjadi pasangan diskusi yang intensif.

13. Rekan-rekan Pegawai Dinas Kebakaran Kota Semarang yang telah memberikan dorongan moral selama penulis menjadi mahasiswa.

14. Rekan-rekan Pegawai Dinas Pasar Kota Semarang yang telah memberikan dorongan moral dalam penyelesaian tesis ini.

15. Semua pihak yang telah membantu penelitian dan penulisan tesis ini yang tidak mungkin dapat penulis sebutkan satu persatu, kepada Tuhanlah tempat aku menyerahkan segalanya.

Ucapan terima kasih secara khusus juga patut disampaikan penulis kepada Setiyowati, Febrianto Setiawan Nugroho dan Herry Rachman Prasetyo sebagai Istri dan anak-anak serta seluruh Saudara-saudaraku yang dengan penuh perhatian telah memberikan dorongan dan pengorbanan selama penulis menyelesaikan kuliah.

Dengan penuh kesadaran, penulis memahami bahwa karya ilmiah ini masih jauh dari sempurna dan mempunyai wawasan yang terbatas, oleh karenanya setiap masukan yang membawa karya ilmiah ini lebih baik akan penulis terima dengan senang hati.

Semarang, 10 Nopember 2002

Penulis

SOLCHAN HARTONO, SH

NIM.B4A096081

## DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL .....	i
HALAMAN PENGESAHAN .....	ii
HALAMAN MOTTO.....	iii
ABSTRAKSI.....	iv
ABSTRACT .....	vi
KATA PENGANTAR.....	vii
DAFTAR ISI .....	xi
DAFTAR TABEL .....	xiii
DAFTAR SINGKATAN.....	xv
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang Masalah .....	1
B. Perumusan Masalah .....	25
C. Tujuan Penelitian .....	26
D. Kontribusi Penelitian .....	27
E. Tinjauan Pustaka.....	27
F. Metode Penelitian .....	33
G. Sistematika Penulisan.....	43
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	
A. Pajak Dan Hukum Pajak.....	45
1. Tinjauan Umum Pajak .....	45
2. Hukum Pajak .....	51

B. Syarat dan Sumber Hukum Pajak .....	54
1. Sumber Hukum Pajak .....	54
2. Syarat -syarat Hukum Pajak .....	58
C. Tinjauan Umum Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.....	63
BAB III HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS DATA	
A. Hasil Penelitian.....	72
1. Fungsi Budgeter Pajak Daerah dan Retribusi Daerah .....	72
2. Fungsi Regulasi Pajak Daerah dan Retribusi Daerah .....	91
B. Analisis Data.....	107
1. Fungsi Budgeter Pajak Daerah dan Retribusi Daerah .....	107
2. Fungsi Regulasi Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.....	119
BAB IV PENUTUP	
A. Kesimpulan .....	148
B. Saran .....	151
DAFTAR PUSTAKA.....	154
LAMPIRAN	

## DAFTAR TABEL

TABEL 1	: Kontribusi Pajak Daerah Kota Semarang Dalam Penerimaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Semarang Dalam Tahun Anggaran 1994/1995 s/d 1998/1999.....	73
TABEL 2	: Kontribusi Retribusi Daerah Kota Semarang Dalam Penerimaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Semarang Dalam Tahun Anggaran 1994/1995 s/d 1998/1999.....	75
TABEL 3	: Pendapatan Pajak Daerah Kota Semarang Tahun 2001.....	80
TABEL 4	: Pendapatan Retribusi Daerah Kota Semarang Tahun 2001.....	86
TABEL 5	: Pendapatan Pos Bagian Laba Badan Usaha Milik Daerah Kota Semarang Tahun 2001 .....	88
TABEL 6	: Pendapatan Pajak Daerah Kota Semarang Tahun 2001.....	89
TABEL 7	: Komposisi Bagian Pendapatan Dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 1998/1999.....	96

TABEL 8	: Kontribusi Pendapatan Asli Daerah Dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Semarang Tahun Anggaran 1998/1999 .....	97
TABEL 9	: Prosentase Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Kota Semarang Dalam Tahun Anggaran 1994/1995 s/d 1998/1999.....	109
TABEL 10	: Penambahan (Pengurangan) Retribusi Daerah Kota Semarang Tahun 2001.....	127
TABEL 11	: Penambahan (Pengurangan) Pajak Daerah Kota Semarang Tahun 2001.....	130
TABEL 12	: Pendapatan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Kota Semarang Tahun 2001.....	138

## DAFTAR SINGKATAN

APBD	: Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
BPSP	: Badan Penyelesaian Sengketa Pajak
BUMD	: Badan Usaha Milik Daerah
DPR	: Dewan Perwakilan Rakyat
DPRD	: Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
ICW	: Indonesische Comptabiliteit Wet
IMB	: Ijin Mendirikan Bangunan
KTP	: Kartu Tanda Penduduk
KUHP	: Kitab Undang-Undang Hukum Perdata
KUHP	: Kitab Undang-Undang Hukum Pidana
KUP	: Ketentuan Umum Dan Tata Cara Perpajakan
LD	: Lembaran Daerah
Mendagri	: Menteri Dalam Negeri
NO	: Nomor
PAD	: Pendapatan Asli Daerah
PBB	: Pajak Bumi Dan Bangunan
PDAM	: Perusahaan Daerah Air Minum
PEMDA	: Pemerintah Daerah
PEMKOT	: Pemerintah Kota
PERDA	: Peraturan Daerah
PPH	: Pajak Penghasilan

PPN	: Pajak Pertambahan Nilai
PPnBM	: Pajak Pertambahan Nilai Barang Mewah
PT. PLN	: Perseroan Terbatas Perusahaan Listrik Negara
RPH	: Rumah Pemotongan Hewan
SKP	: Surat Ketetapan Pajak
SKRD	: Surat Ketetapan Retribusi Daerah
TH	: Tahun
UU	: Undang-Undang
UUD	: Undang-Undang Dasar



## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. LATAR BELAKANG MASALAH**

Pelaksanaan UU Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah memberikan wewenang secara hukum kepada kabupaten/kota sebagai daerah otonomi. Pengertian daerah otonomi seperti yang ditentukan UU Nomor 22 Tahun 1999 pasal 1 huruf h dan i adalah :

- h. Otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- i. Daerah otonom, selanjutnya disebut daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Lebih lanjut dalam penjelasan UU Nomor 22 Tahun 1999 yang diungkapkan dengan memperhatikan perjalanan penyelenggaraan Otonomi Daerah pada masa lampau yang menganut prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab dengan penekanan otonomi yang lebih merupakan kewajiban daripada hak. Maka dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 pemberian kewenangan otonomi kepada Daerah Kabupaten dan Daerah Kota

berdasarkan kepada asas desentralisasi saja dalam wujud yang luas, nyata dan bertanggung jawab.

Dari ketentuan Undang-Undang Otonomi Daerah tersebut dapat diinterpretasikan bahwa pemberian otonomi kepada Daerah Kabupaten dan Daerah Kota bertujuan untuk terpenuhinya kebutuhan dan kepentingan masyarakat setempat. Otonomi Daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab tidak dimaksudkan untuk membebani masyarakat didalam mengurus dan mengatur jalannya pemerintahan, tetapi justru sebaliknya memberikan berbagai kemudahan pada pengaturan dan pemenuhan kebutuhan masyarakat. Prinsip *Good Government* (Pemerintahan yang baik) merupakan kata kunci keberhasilan Daerah Kabupaten dan Daerah kota didalam mewujudkan Otonomi Daerah.

Kewenangan Daerah Kabupaten dan Daerah Kota untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat, tidak dapat dilepaskan dari upaya Pemerintah Daerah dalam membiayai otonomi. Menurut ketentuan pasal 3 dan pasal 4 UU. Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah yang berbunyi :

#### Pasal 3

Sumber-sumber penerimaan Daerah dalam pelaksanaan Desentralisasi adalah

- a. Pendapatan Asli Daerah
- b. Dana Perimbangan
- c. Pinjaman Daerah
- d. Lain-lain Penerimaan yang sah

#### Pasal 4

Sumber Pendapatan Asli Daerah sebagaimana di maksud dalam pasal 3 huruf a, terdiri dari :

- a. Hasil Pajak Daerah
- b. Hasil Retribusi Daerah
- c. Hasil Perusahaan milik Daerah dan hasil pengelolaan kekayaan Daerah lainnya yang dipisahkan.
- d. Lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang sah

Ketentuan di atas menunjuk hasil pajak Daerah dan Retribusi Daerah sebagai Sumber Pendapatan Asli Daerah. Hal ini berarti pajak dan Retribusi Daerah yang merupakan beban masyarakat menjadi sumber pendapatan asli Daerah didalam menyelenggarakan Otonomi Daerah. Dalam konsideran UU. Nomor 18 Tahun 1997 mempertegas fungsi Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dengan ketetapanannya yang berbunyi:

Bahwa Pajak Daerah dan Retribusi Daerah merupakan sumber pendapatan daerah yang penting guna membiayai penyelenggaraan Pemerintah Daerah dan pembangunan daerah untuk memantapkan Otonomi Daerah yang nyata, dinamis, serasi dan bertanggung jawab, dengan titik berat pada Daerah Tingkat II.

Lebih lanjut UU Nomor 34 Tahun 2000 menyatakan :<sup>1</sup>

Bahwa Pajak Daerah dan Retribusi Daerah merupakan salah satu sumber Pendapatan Daerah yang penting guna membiayai Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dan Pembiayaan Daerah untuk memantapkan Otonomi Daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab.

Dengan dasar penetapan Peraturan Perundang-undangan di atas, seringkali fungsi Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dibatasi pada membiayai penyelenggaraan Pemerintah Daerah dan Pembangunan Daerah, dengan alasan memantapkan Otonomi Daerah. Dalam prakteknya belum terlihat

---

<sup>1</sup> Lihat Konsideran UU Nomor 34 Tahun 2000, huruf C.

upaya Pemerintah Daerah untuk mengurus kepentingan dan/atau kebutuhan masyarakat, misalnya upaya peningkatan kemampuan ekonomi rakyat, tetapi peningkatan pendapatan yang bersumber pada Pajak Daerah dan Retribusi Daerah lebih banyak digunakan untuk memfasilitasi kebutuhan legislatif dan eksekutif. Di berbagai Daerah Kabupaten dan Daerah Kota nampak sekali usaha-usaha Pemerintah Daerah untuk memperbanyak obyek Pajak Daerah dan Retribusi Daerah untuk meningkatkan Pendapatan Daerah dan sebagian besar berkaitan dengan rakyat kecil. Sehingga dapat dikatakan bahwa orientasi hasil Pajak Daerah dan Retribusi Daerah hanya pada membiayai penyelenggaraan Pemerintah Daerah. Berbeda dengan perpajakan pada era sebelumnya, misalnya dalam konsideran Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 1979 tentang Kebijakan Perpajakan dinyatakan bahwa: "Perpajakan selain merupakan sumber pendapatan negara utama, juga merupakan sarana untuk menunjang peningkatan investasi dan produksi serta pemerataan pendapatan masyarakat".

Hal ini selaras dengan kebijaksanaan pemerintah yang menginginkan Pembangunan Nasional harus dibiayai dengan sumber dana dari masyarakat yang merupakan indikator kemandirian dan kegotongroyongan nasional.

Dari ketentuan tersebut dapat diklasifikasikan bahwa pajak selain berfungsi budgeter yakni suatu pendapatan yang digunakan untuk membiayai kehidupan pemerintahan, juga berfungsi meningkatkan investasi dan produksi serta pemerataan pendapatan masyarakat. Maka peran serta masyarakat wajib

pajak dalam memenuhi kewajiban pembayaran pajak berdasarkan ketentuan perundang-undangan sangat diharapkan.

Pemerintah dalam upaya mengoptimalkan penerimaan negara dari sektor pajak, menempuh dengan melalui berbagai cara yaitu :

1. Perluasan wajib pajak, dalam arti menjaring wajib pajak sebanyak mungkin.
2. Penyempurnaan tarif pajak, dan
3. Penyempurnaan administrasi pemungutan pajak.<sup>2</sup>

Salah satu upaya dalam meningkatkan penerimaan pajak (*revenue oriented*), maka pemerintah melakukan pembaharuan sistem perpajakan nasional (*Tax Reform*) Reformasi perpajakan diawali pada tahun 1983, 1994 dan khusus Pajak Daerah dan Retribusi Daerah pada tahun 1997 dan terakhir tahun 2000.

Seperti apa yang dikatakan Miyasto bahwa pajak sudah menjadi bagian yang tidak dipisahkan dalam kehidupan suatu negara. Dari pajak inilah negara membiayai kegiatan-kegiatan administrasi pemerintah, angkatan perang dan pembangunan.<sup>3</sup>

Menurut Rochmat Soemitro, pada umumnya orang segan membayar pajak, karena pajak tidak memberikan imbalan secara langsung seperti jual beli, tukar menukar, sewa beli dan sebagainya yang nyata bahwa dari uang yang dikeluarkan diterima kembali sesuatu. Sebaliknya, orang yang

---

<sup>2</sup> Bohari, 1995, *Pengantar Hukum Pajak*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, hal. 10 – 11.

<sup>3</sup> Miyasto, 1997, *Sistem Perpajakan Nasional Dalam Era Ekonomi Global*, Pidato Pengukuhan Guru Besar Madya Dalam Ilmu Ekonomi, Fakultas Ekonomi, Universitas Diponegoro Semarang, hal. 2.

kesadarannya tebal, yang mengerti fungsi pajak dalam masyarakat, dan mengerti dampak pajak dalam masyarakat dan mengerti dampak pajak pada individu, akan dengan sukarela dan disiplin membayar pajak tanpa dipaksa.<sup>4</sup>

Disamping itu ditambahkan beliau bahwa tingkat pendidikan dan kesadaran pajak bangsa Indonesia belum sedemikian tinggi.<sup>5</sup> Karena pajak merupakan pungutan paksa yang dilakukan oleh pemerintah terhadap wajib pajak yang tidak ada kontra prestasi secara langsung, maka suatu pungutan pajak harus memenuhi asas-asas antara lain asas legal, asas kepastian hukum, asas efisiensi, asas non distorsi, asas sederhana dan asas adil.<sup>6</sup>

Asas legal mempunyai makna bahwa setiap pungutan pajak harus didasarkan pada Undang-Undang. Oleh karena itu setiap peraturan-peraturan perpajakan, baik yang terdapat dalam Peraturan Pemerintah, Keputusan Menteri Keuangan maupun Surat Edaran Direktur Jenderal Pajak, harus ada referensinya dalam Undang-Undang. Dalam sistem perpajakan di Indonesia asas ini dinyatakan secara eksplisit di dalam Undang-Undang Dasar 1945. Pada pasal 23 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 dinyatakan bahwa semua pajak-pajak untuk kegunaan kas negara berdasarkan Undang-Undang.<sup>7</sup>

Asas kepastian hukum artinya bahwa ketentuan perpajakan tidak boleh menimbulkan keragu-raguan, harus jelas dan mempunyai suatu pengertian sehingga tidak dapat ditafsirkan ganda. Ketentuan-ketentuan pajak

---

<sup>4</sup> Rochmat Soemitro, 1991, *Pajak Ditinjau Dari Segi Hukum*, PT. Eresco, Bandung, hal. 91.

<sup>5</sup> Ibid.

<sup>6</sup> Rochmat Soemitro, 1990, *Asas dan Dasar Perpajakan I*, PT. Eresco, Bandung, hal. 6.

<sup>7</sup> Pasal ini pada tahun 2001 telah diamandemen ke 3 dalam Sidang Tahunan Dewan Perwakilan Rakyat, sehingga pasal 23 ayat 1 menjadi pasal 23 A yang mengatakan : "Pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dengan Undang-Undang".

yang dapat ditafsirkan ganda akan dapat menimbulkan celah-celah (*loopholes*) yang dapat dimanfaatkan oleh penyelundup pajak.

Beberapa unsur yang perlu diperhatikan dalam kaitannya dengan kepastian hukum tersebut adalah mengenai materi obyek pajak, subyek pajak, tempat, waktu, pendefinisian, penyempitan/pelebaran, ruang lingkup, penggunaan bahasa hukum dan penggunaan istilah-istilah baku.

Asas efisien dikandung maksud bahwa pajak dipungut dari masyarakat yang kemudian digunakan untuk membiayai kegiatan-kegiatan administrasi pemerintahan dan pembangunan. Oleh karena itu suatu jenis pungutan pajak harus efisien, jangan sampai biaya-biaya pungutan justru lebih besar dibandingkan dengan penerimaan pajaknya.

Pada masa lalu beberapa jenis pajak di Indonesia tidak memenuhi kriteria ini, misalnya pajak radio, pajak anjing dan pajak kendaraan tidak bermotor. Hasil yang diperoleh dari pajak-pajak tersebut tidak seimbang dengan biaya-biaya pengumpulan yang dikeluarkan.

Asas non distorsi berarti bahwa pajak harus tidak menimbulkan distorsi dalam masyarakat, terutama distorsi ekonomi, pengenaan pajak seharusnya tidak menimbulkan kelesuan ekonomi, misal alokasi sumber-sumber dana dan inflasi.

Adapun asas sederhana (*simplicity*) berarti bahwa aturan-aturan pajak harus sederhana sehingga dimengerti baik oleh *fiscus*, maupun oleh wajib pajak. Aturan-aturan pajak yang terlalu kompleks disamping akan sangat

menyulitkan bagi pelaksana-pelaksana perpajakan, juga dapat ditafsirkan ganda sehingga dapat menimbulkan *loopholes*.

Sedangkan asas adil terutama berarti bahwa alokasi beban pajak pada berbagai golongan masyarakat harus mencerminkan keadilan. Ada dua kriteria yang lazim digunakan untuk melihat apakah alokasi beban pajak telah mencerminkan aspek keadilan. Kriteria pertama adalah kemampuan membayar wajib pajak (*ability to pay*). Berdasarkan kriteria ini maka alokasi beban pajak dikatakan adil apabila seseorang yang mempunyai kemampuan membayar lebih tinggi. Kriteria kedua adalah prinsip benefit (*benefit principle*) yaitu benefit yang diperoleh wajib pajak dari jasa-jasa publik yang diberikan oleh pemerintah. Berdasarkan kriteria ini, maka pajak dikatakan adil apabila seseorang yang memperoleh kenikmatan yang lebih besar dari jasa-jasa publik yang dihasilkan oleh pemerintah dikenakan proporsi beban pajak yang lebih besar. Pajak Daerah misalnya, menggunakan kriteria benefit ini untuk mengukur aspek keadilan dalam perpajakan.

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah pada hakekatnya merupakan salah satu sarana perwujudan kegotongroyongan nasional dalam pembiayaan negara dan pembangunan nasional, sehingga pengenaannya harus memperhatikan prinsip legal, kepastian hukum, keadilan dan kesederhanaan serta ditunjang oleh sistem administrasi perpajakan yang memudahkan wajib pajak dalam memenuhi kewajiban pembayaran pajak.



Dari uraian tersebut di atas, jelas bahwa fungsi pajak secara dikotomis dapat dibedakan menjadi dua yaitu fungsi untuk memasukkan uang (fungsi budgeter) dan fungsi untuk mengatur (fungsi reguler). Untuk hal ini sebenarnya sampai sekarang tidak pernah ada kesamaan pendapat dari para ahli pajak atau hukum pajak tentang seberapa luas fungsi pajak. Misalnya Sidney C. Ralt dalam makalahnya *Fundamental of International Taxation*, selain melihat dua fungsi tersebut juga memasukkan fungsi distributif.<sup>8</sup> Demikian juga Guritno Mangkoesobroto mencoba melihat fungsi pajak dalam kaitannya dengan penyediaan faktor-faktor produksi.<sup>9</sup>

Dalam kaitannya dengan fungsi budgeter dan fungsi reguler ini, Rochmat Soemitro memberikan pengertian sebagai berikut :<sup>10</sup>

“Fungsi budgeter adalah fungsi yang letaknya disektor publik, dan pajak merupakan suatu alat untuk memasukkan uang sebanyak-banyaknya ke dalam kas negara, yang pada gilirannya akan dikeluarkan untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran negara”. Sedangkan fungsi reguler diberikan pengertian sebagai berikut: “fungsi dimana pajak dipergunakan sebagai alat untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu yang letaknya di luar bidang keuangan negara”. Secara konkrit fungsi yang kedua ini terwujud antara lain dalam bentuk peningkatan atau penurunan tarif pajak, kalau mungkin pembebasan pajak pengaturan, sistem penyusutan, pengaturan terhadap pajak ganda, dalam rangka memberikan insentif atau disinsentif agar tujuan-tujuan pemerintah tersebut dapat dicapai. Jika dilihat dalam konteks yang lebih luas, fungsi regulasi pajak sebenarnya merupakan salah satu cara untuk melakukan rekayasa masyarakat (*social engineering*).

Ini berarti hukum tidak hanya diharapkan untuk bekerja di lingkungan otoritas belaka, melainkan juga sebagai sarana “*social engineering*”, yaitu

---

<sup>8</sup> Sidney C. Ralt, 1988, *Fundamental of International Taxation*, The International Seminar, Jakarta, Vol. I.

<sup>9</sup> Guritno Mangkoesobroto, 1997, *Ekonomi Publik*, Badan Penerbit Fakultas Ekonomi, Yogyakarta, hal. 181-191.

<sup>10</sup> Rochmat Soemitro, 1986, *Pajak Penghasilan*, PT. Eresco, Bandung, hal. 108-109.

penggunaan hukum secara sadar untuk mencapai suatu tertib atau keadaan masyarakat sebagaimana dicita-citakan atau untuk melakukan perubahan-perubahan yang diinginkan.<sup>11</sup> Di dalam bukunya tentang Ilmu Hukum, Satjipto Rahardjo menyatakan bahwa penggunaan hukum secara sadar tersebut yaitu hukum sebagai sarana rekayasa sosial, dijelaskan sebagai berikut :

“Salah satu ciri yng menonjol dari hukum pada masyarakat modern adalah penggunaannya secara sadar oleh masyarakatnya. Di sini hukum tidak hanya dipakai untuk mengukuhkan pola-pola kebiasaan dan tingkah laku yang terdapat dalam masyarakat, melainkan juga untuk mengarahkannya kepada tujuan-tujuan yang dikehendaki, menghapuskan kebiasaan yang dipandangnya tidak sesuai lagi, menciptakan pola-pola kelakuan baru dan sebagainya. Inilah yang disebut sebagai pandangan modern tentang hukum itu yang menjurus kepada penggunaan hukum sebagai instrumen”.<sup>12</sup>

Melalui reformasi perpajakan dengan perubahan perundang-undangan secara berkesinambungan tersebut, maka Hukum Pajak sebagai Perangkat Sosial diharapkan mampu menyesuaikan dengan perubahan yang berkembang di masyarakat.

Dalam reformasi perpajakan ketiga (setelah tahun 1994) terdapat sesuatu perubahan yang sangat mendasar bagi Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yaitu pada Undang-Undang yang lama terdapat beberapa kelemahan seperti pada Undang-Undang Nomor 11 Darurat Tahun 1957 Tentang Peraturan Umum Pajak Daerah yang selama ini berlaku telah menyebabkan Daerah berpeluang memungut banyak jenis pajak, beberapa di antaranya

---

<sup>11</sup> Satjipto Rahardjo, 1979, *Hukum dan Perubahan Sosial, Suatu Tinjauan Teoritis Serta Pengalaman-Pengalaman di Indonesia*, Alumni, Bandung, hal.. 142.

<sup>12</sup> Satjipto Rahardjo, 2000, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, hal. 206.

mempunyai biaya administrasi yang lebih tinggi dibanding dengan hasilnya dan atau hasilnya tidak memadai untuk dipungut daerah karena tumpang tindih dengan pajak lain dalam arti terdapat pajak lain untuk jenis obyek yang sama, menghambat efisiensi alokasi sumber ekonomi, bersifat tidak adil, atau tidak benar-benar bersifat pajak tetapi bersifat retribusi.

Pungutan retribusi yang berkembang selama ini berdasarkan pada Undang-Undang Nomor 12 Darurat Tahun 1957 tentang Peraturan Umum Retribusi Daerah menunjukkan beberapa kelemahan seperti :

- a. Hasilnya kurang memadai jika dibandingkan dengan biaya penyediaan jasa oleh daerah.
- b. Biaya pungutan relatif tinggi.
- c. Kurang kuatnya prinsip dasar retribusi terutama dalam hal pengenaan, penetapan, struktur dan besarnya tarif.
- d. Adanya beberapa jenis retribusi yang pada hakekatnya bersifat pajak karena pungutannya tidak dikaitkan secara langsung dengan pelayanan pemerintah daerah kepada pembayar retribusi.
- e. Adanya jenis retribusi perizinan yang tidak efektif dalam usaha untuk melindungi kepentingan umum dan kelestarian lingkungan.
- f. Adanya jenis retribusi yang mempunyai dasar pengenaan atau obyek yang sama.<sup>13</sup>

Di tengah upaya pemerintah untuk meningkatkan pendapatan dari sektor pajak, baik melalui intensifikasi dan ekstensifikasi, beban riil para wajib pajak untuk membayar pajak akan cenderung semakin meningkat.

---

<sup>13</sup> Lihat Penjelasan Umum UU Nomor 18 Tahun 1997.

Atas dasar pertimbangan bahwa tingkat pertumbuhan penerimaan pajak cukup tinggi dan kebutuhan modal untuk mempertahankan tingkat pertumbuhan ekonomi yang tinggi masih sangat diperlukan, pemerintah kemudian melakukan reformasi perpajakan kedua pada tahun 1994. Dengan dilakukannya perubahan dan penambahan terhadap paket perundang-undangan perpajakan pada reformasi perpajakan pertama tahun 1983, pemerintah berusaha untuk menyeimbangkan dua fungsi pajak, yaitu antara fungsi budgeter dan fungsi reguler.

Dalam reformasi perpajakan ketiga pada tahun 1997, terdapat suatu perubahan yang mendasar terhadap Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yaitu mengarah pada sistem yang sederhana, adil, efektif dan efisien, yang dapat menggerakkan peran serta masyarakat dalam pembiayaan pembangunan daerah.

Dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 1997 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, maka beberapa jenis Pajak Daerah dan Retribusi Daerah harus segera dicabut, diantaranya dalam konsideran b dan c yang berbunyi :

- b. Bahwa dalam penyelenggaraan Otonomi Daerah, dipandang perlu menekankan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, dan akuntabilitas serta memperhatikan potensi keanekaragaman Daerah.

- c. Bahwa Pajak Daerah dan Retribusi Daerah merupakan salah satu sumber pendapatan daerah yang penting guna membiayai penyelenggaraan pemerintahan Daerah dan Pembangunan Daerah untuk memantapkan Otonomi Daerah yang luas, nyata, dan bertanggung jawab.

Sedang dalam penjelasan umum ditegaskan Sejalan dengan tujuan yang ingin dicapai dengan pembentukan Undang-Undang ini, maka Undang-Undang ini menetapkan ketentuan-ketentuan pokok yang memberikan pedoman kebijakan dan arahan bagi daerah dalam pelaksanaan pemungutan Pajak dan Retribusi, sekaligus menetapkan pengaturan untuk menjamin penerapan prosedur umum perpajakan Daerah dan Retribusi Daerah.

Pajak Daerah dan Pajak Nasional merupakan suatu sistem perpajakan Indonesia, yang pada dasarnya merupakan beban masyarakat sehingga perlu dijaga agar kebijakan tersebut dapat memberikan beban yang adil. Sejalan dengan sistem perpajakan nasional, pembinaan Pajak Daerah dilakukan secara terpadu dengan pajak nasional. Pembinaan ini dilakukan secara terus menerus, terutama mengenai objek dan tarif pajak, sehingga antara Pajak Pusat dan Pajak Daerah saling melengkapi.

Menurut UU. Nomor 34 Tahun 2000, Jenis Pajak Daerah dan Retribusi Daerah adalah sebagai berikut :

Pasal 2

(1) Jenis Pajak Propinsi terdiri dari :

- a. Pajak Kendaraan Bermotor dan Kendaraan di Atas Air
- b. Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor dan Kendaraan di Atas Air

- c. Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor
- d. Pajak Pengambilan dan Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan Air Permukaan

(2) Jenis Pajak Kabupaten/Kota terdiri dari :

- a. Pajak Hotel
- b. Pajak Restoran
- c. Pajak Hiburan
- d. Pajak Reklame
- e. Pajak Penerangan Jalan
- f. Pajak Pengambilan Bahan Galian Golongan C
- g. Pajak Parkir

(3) Ketentuan tentang objek, subjek dan dasar pengenaan pajak sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dan ayat(2) diatur dengan Peraturan Pemerintah.

(4) Dengan Peraturan Daerah dapat ditetapkan jenis Pajak Kabupaten/Kota selain yang ditetapkan dalam ayat (2) yang memenuhi kriteria sebagai berikut :

- a. Bersifat Pajak dan bukan Retribusi
- b. Objek pajak terletak atau terdapat wilayah Daerah Kabupaten/Kota yang bersangkutan dan mempunyai mobilitas yang cukup rendah serta hanya melayani masyarakat di Wilayah Daerah Kabupaten/Kota yang bersangkutan.

- c. Objek dan dasar pengenaan pajak tidak bertentangan dengan kepentingan umum.
  - d. Objek pajak bukan merupakan objek Pajak Propinsi dan/atau objek Pajak Pusat.
  - e. Potensinya memadai.
  - f. Tidak memberikan dampak ekonomi yang negatif.
  - g. Memperhatikan aspek keadilan dan kemampuan masyarakat dan
  - h. Menjaga kelestarian lingkungan.
- (5) dihapus
- (6) dihapus.

Diantara Pasal 2 dan Pasal 3 disisipkan 2 (dua) Pasal yaitu Pasal 2A dan Pasal 2B, yang berbunyi sebagai berikut :

Pasal 2A

- (1) Hasil penerimaan pajak Propinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) sebagian diperuntukkan bagi Daerah Kabupaten/Kota di wilayah Propinsi yang bersangkutan dengan ketentuan sebagai berikut :
- a. Hasil penerimaan Pajak Kendaraan Bermotor dan Kendaraan di Atas Air dan Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor dan Kendaraan di Atas Air diserahkan kepada Daerah Kabupaten/Kota paling sedikit 30% (tiga puluh persen).
  - b. Hasil penerimaan pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor diserahkan kepada Daerah Kabupaten/Kota paling sedikit 70% (tujuh puluh persen).

- c. Hasil penerimaan Pajak Pengambilan dan Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan Air Permukaan diserahkan kepada Daerah Kabupaten/Kota paling sedikit 70% (tujuh puluh persen).
- (2) Hasil penerimaan pajak Kabupaten sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (2) dan ayat (4) diperuntukkan paling sedikit 10% (sepuluh persen) bagi Desa wilayah Daerah Kabupaten yang bersangkutan.
- (3) Bagi Daerah Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) ditetapkan lebih lanjut dengan peraturan Daerah Propinsi dengan memperhatikan aspek pemerataan dan potensi antar Daerah Kabupaten/Kota.
- (4) Bagian Desa sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) ditetapkan dengan Peraturan Daerah Kabupaten dengan memperhatikan aspek pemerataan dan potensi antar Desa.
- (5) Penggunaan bagian Daerah Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) ditetapkan sepenuhnya oleh Daerah Kabupaten/Kota.

#### Pasal 2B

- (1) Dalam hal hasil penerimaan pajak Kabupaten/Kota dalam suatu Propinsi terkonsentrasi pada sejumlah kecil Daerah Kabupater/Kota, Gubernur berwenang merealokasikan hasil penerimaan pajak tersebut kepada Daerah Kabupaten/Kota dalam Propinsi yang bersangkutan.
- (2) Dalam hal objek Pajak Kabupaten/Kota dalam suatu Propinsi yang bersifat lintas Daerah Kabupaten/Kota, Gubernur berwenang untuk



merealokasikan hasil penerimaan pajak kepada Daerah Kabupaten/Kota yang terkait.

- (3) Realokasi sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dan ayat (2) dilakukan oleh Gubernur atas dasar kesepakatan yang dicapai antar Daerah Kabupaten/Kota yang terkait dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota yang bersangkutan.

Ketentuan Pasal 3 diubah, sehingga keseluruhan Pasal berbunyi sebagai berikut :

#### Pasal3

- (1) Tarif jenis pajak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) dan ayat (2) ditetapkan paling tinggi sebesar :
- a. Pajak Kendaraan Bermotor dan Kendaraan di Atas Air 5% (lima persen)
  - b. Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor dan Kendaraan di Atas Air 10% (sepuluh persen)
  - c. Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor 5% (lima persen)
  - d. Pajak Pengambilan dan Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan Air Permukaan 20% (dua puluh persen)
  - e. Pajak Hotel 10% (sepuluh persen)
  - f. Pajak Restoran 10% (sepuluh persen)
  - g. Pajak Hiburan 35% (tiga puluh lima persen)
  - h. Pajak Reklame 25% (dua puluh lima persen)
  - i. Pajak Penerangan Jalan 10% (sepuluh persen)

- j. Pajak Pengambilan Bahan Galian Golongan C 20% (dua puluh persen)
- k. Pajak Parkir 20% (dua puluh persen)
- (2) Tarif pajak sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) huruf a, huruf b, huruf c, dan huruf d ditetapkan seragam di seluruh Indonesia dan diatur dengan Peraturan Pemerintah.
- (3) Tarif pajak sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) huruf e, huruf f, huruf g, huruf h, huruf i, huruf j, dan huruf k ditetapkan dengan Peraturan Daerah.
- (4) Besarnya pokok pajak dihitung dengan mengalihkan tarif pajak sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dengan dasar pengenaan pajak.

Ketentuan Pasal 4 diubah dengan menambah 2 (dua) ayat, yaitu ayat (5) dan ayat (6), sehingga keseluruhan Pasal 4 berbunyi sebagai berikut

Pasal 4

- (1) Pajak ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah
- (2) Peraturan Daerah tentang Pajak tidak dapat berlaku surut
- (3) Peraturan Daerah tentang Pajak sekurang-kurangnya mengatur ketentuan mengenai :
  - a. Nama, objek, dan subjek pajak
  - b. Dasar pengenaan, tarif dan cara penghitungan pajak
  - c. Wilayah pemungutan
  - d. Masa pajak
  - e. Penetapan
  - f. Tata cara pembayaran dan penagihan

- g. Kedaluwarsa
  - h. Sanksi administrasi
  - i. Tanggal mulai berlakunya
- (4) Peraturan Daerah tentang Pajak dapat mengatur ketentuan mengenai :
- a. pemberian pengurangan, keringanan, dan pembebasan dalam hal-hal tertentu atas pokok pajak dan/atau sanksinya
  - b. tata cara penghapusan piutang pajak yang kedaluwarsa
  - c. asas timbal balik
- (5) Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud dalam pasal 2 ayat (4) harus terlebih dahulu disosialisasikan dengan masyarakat sebelum ditetapkan.
- (6) Ketentuan mengenai tata cara dan mekanisme pelaksanaan sosialisasi Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud dalam ayat (5) ditetapkan oleh Kepala Daerah.

Ketentuan Pasal 5 dihapus.

Di antara Pasal 5 dan Pasal 6 disisipkan 1 (satu) Pasal yaitu Pasal 5A yang berbunyi sebagai berikut :

Pasal 5A

- (1) Dalam rangka pengawasan, Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (4) dan Pasal 4 ayat (1) disampaikan kepada Pemerintah paling lama 15 (lima belas) hari setelah ditetapkan.
- (2) Dalam hal Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, Pemerintah dapat membatalkan Peraturan Daerah dimaksud.

- (3) Pembatalan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) dilakukan paling lama 1 (satu) bulan sejak diterimanya Peraturan Daerah dimaksud.
- (4) Ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dan ayat (2) dilaksanakan sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Ketentuan Pasal 18 diubah, dan ditambah 3 (tiga) ayat yaitu ayat (4), ayat (5), dan ayat (6), sehingga keseluruhan Pasal 18 berbunyi sebagai berikut:

Pasal 18

- (1) Objek Retribusi terdiri dari :
  - a. Jasa Umum
  - b. Jasa Usaha
  - c. Perizinan tertentu
- (2) Retribusi dibagi atas tiga golongan
  - a. Retribusi Jasa Umum
  - b. Retribusi Jasa Usaha
  - c. Retribusi Perizinan Tertentu
- (3) Jenis-jenis Retribusi Jasa Umum, Retribusi Jasa Usaha, dan Retribusi Perizinan Tertentu sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah berdasarkan kriteria sebagai berikut :
  - a. Retribusi Jasa Umum
    - 1. Retribusi Jasa Umum bersifat bukan pajak dan bersifat bukan Retribusi Jasa Usaha atau Retribusi Perizinan Tertentu.
    - 2. Jasa yang bersangkutan merupakan kewenangan Daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi

3. Jasa tersebut memberi manfaat khusus bagi orang pribadi atau badan yang diharuskan membayar Retribusi, di samping untuk melayani kepentingan dan kemanfaatan umum
  4. Jasa tersebut layak untuk dikenakan Retribusi
  5. Retribusi tidak bertentangan dengan kebijakan nasional mengenai penyelenggaraannya
  6. Retribusi dapat dipungut secara efektif dan efisien, serta merupakan salah satu sumber pendapatan Daerah yang potensial dan
  7. Pemungutan Retribusi memungkinkan penyediaan jasa tersebut dengan tingkat dan/atau kualitas pelayanan yang lebih baik
- b. Retribusi Jasa Usaha
1. Retribusi Jasa Usaha bersifat bukan pajak bersifat bukan Retribusi Jasa Umum atau Retribusi Perizinan Tertentu dan
  2. Jasa yang bersangkutan adalah jasa yang bersifat komersial yang seyogyanya disediakan oleh sektor swasta tetapi belum memadai atau terdapatnya harta yang dimiliki/dikuasai Daerah yang belum dimanfaatkan secara penuh oleh Pemerintah Daerah
- c. Retribusi Perizinan Tertentu
1. perizinan tersebut termasuk kewenangan pemerintahan yang diserahkan kepada Daerah dalam rangka asas desentralisasi
  2. perizinan tersebut benar-benar diperlukan guna melindungi kepentingan umum dan

3. biaya yang menjadi beban Daerah dalam penyelenggaraan izin tersebut dan biaya untuk menanggulangi dampak negatif dari pemberian izin tersebut cukup besar sehingga layak dibiayai dari Retribusi Perizinan.
- (4) Dengan Peraturan Daerah dapat ditetapkan jenis Retribusi selain yang ditetapkan dalam ayat (3) sesuai dengan kewenangan otonominya dan memenuhi kriteria yang telah ditetapkan.
- (5) Hasil penerimaan jenis Retribusi tertentu Daerah Kabupaten sebagian diperuntukkan kepada Desa.
- (6) Bagian Desa sebagaimana dimaksud dalam ayat (5) ditetapkan lebih lanjut dengan Peraturan Daerah Kabupaten dengan memperhatikan aspek keterlibatan Desa dalam penyediaan layanan tersebut.

Ketentuan Pasal 21 diubah, sehingga keseluruhan Pasal 21 berbunyi sebagai berikut :

#### Pasal 21

Prinsip dan sasaran dalam penetapan tarif ditentukan sebagai berikut :

- a. untuk Retribusi Jasa Umum, berdasarkan kebijakan Daerah dengan mempertimbangkan biaya penyediaan jasa yang bersangkutan, kemampuan masyarakat dan aspek keadilan
- b. untuk Retribusi Jasa Usaha, berdasarkan pada tujuan untuk memperoleh keuntungan yang layak
- c. untuk Retribusi Perizinan Tertentu, berdasarkan pada tujuan untuk menutup sebagian atau seluruh biaya penyelenggaraan pemberian izin yang bersangkutan.

Ketentuan Pasal 24 diubah, dan ditambah 2 (dua) ayat yaitu ayat (5) dan ayat (6), sehingga keseluruhan Pasal 24 berbunyi sebagai berikut :

Pasal 24

- (1) Retribusi ditetapkan dengan Peraturan Daerah
- (2) Peraturan Daerah tentang Retribusi tidak dapat berlaku surut
- (3) Peraturan Daerah tentang Retribusi sekurang-kurangnya mengatur ketentuan mengenai :
  - a. nama, objek, dan subjek Retribusi
  - b. golongan Retribusi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (2)
  - c. cara mengukur tingkat penggunaan jasa yang bersangkutan
  - d. prinsip yang dianut dalam penetapan struktur dan besarnya tarif Retribusi
  - e. struktur dan besarnya tarif Retribusi
  - f. wilayah pemungutan
  - g. tata cara pemungutan
  - h. sanksi administrasi
  - i. tata cara penagihan
  - j. tanggal mulai berlakunya
- (4) Peraturan Daerah tentang Retribusi dapat mengatur ketentuan mengenai :
  - a. masa Retribusi
  - b. pemberian keringanan, pengurangan, dan pembebasan dalam hal-hal tertentu atas pokok Retribusi dan/atau sanksinya
  - c. tata cara penghapusan piutang Retribusi yang kadaluwarsa

- (5) Peraturan Daerah untuk jenis-jenis Retribusi yang tergolong dalam Retribusi Perizinan Tertentu harus terlebih dahulu disosialisasikan dengan masyarakat sebelum ditetapkan.
- (6) Ketentuan mengenai tata cara dan mekanisme pelaksanaan sosialisasi Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud dalam ayat (5) ditetapkan oleh Kepala Daerah.

Upaya pemerintah dalam menyederhanakan dan memperbaiki jenis dan struktur perpajakan daerah, meningkatkan pendapatan daerah, memperbaiki sistem administrasi perpajakan nasional, mengklasifikasikan Retribusi dan menyederhanakan tarif pajak dan Retribusi.

Dalam rangka penyederhanaan jenis pajak dan retribusi Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 ini menetapkan jenis-jenis Pajak dan Retribusi yang dapat dipungut Daerah. Penyederhanaan tersebut diharapkan dapat meningkatkan Penerimaan Daerah dari sumber Pajak dan Retribusi, mengingat penetapan Pajak dan Retribusi yang dapat dipungut Daerah berdasarkan Undang-Undang ini didasarkan, antara lain pada potensinya yang cukup besar.

Dengan penyederhanaan ini, sekaligus Daerah diharapkan mampu menutup hilangnya penerimaan yang berasal dari Pajak dan Retribusi yang kurang potensial, tetapi saat ini masih dipungut oleh daerah. Oleh karena itu, Pemerintah Daerah diharapkan untuk menitikberatkan perhatiannya pada jenis-jenis Pajak dan Retribusi yang potensial besar. Pajak Daerah dan Pajak Nasional merupakan satu perpajakan Indonesia yang pada dasarnya merupakan beban masyarakat sehingga perlu dijaga agar kebijaksanaan perpajakan tersebut dapat memberikan beban yang adil.



## B. PERUMUSAN MASALAH

Pemerintah Daerah dalam menggali pendapatan daerah sesuai dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah menyebutkan bahwa sumber pendapatan daerah terdiri dari :

- a. Pendapatan Asli Daerah yaitu :
  1. Hasil pajak daerah
  2. Hasil retribusi daerah
  3. Hasil perusahaan milik daerah dan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan
  4. Lain-lain pendapatan asli daerah yang sah.
- b. Dana perimbangan
- c. Pinjaman daerah dan
- d. Lain-lain pendapatan daerah yang sah.<sup>14</sup>

Dari hasil penelitian yang dilakukan oleh Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gajahmada Yogyakarta diperoleh data bahwa Pajak Daerah sebagai sumber pendapatan daerah memiliki kontribusi yang cukup besar terhadap kelangsungan pemerintahan di daerah. Pendapatan Asli Daerah Sendiri sebesar 4% sampai 17,9% untuk Kotamadya dan 1,7% sampai 4,5% untuk Kabupaten. Sedangkan Retribusi Daerah ini merupakan andalan yang besar untuk Daerah Tingkat II dan mencapai 56,18% dari 137 jenis Retribusi yang dipungut daerah.<sup>15</sup>

<sup>14</sup> Pasal 79 UU Nomor 22 Tahun 1999

<sup>15</sup> Warsito Utomo, 1997, *Peranan Pendapatan Asli Daerah (PAD) Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, Seminar Nasional Otonomi Daerah, Yogyakarta.

Dengan bertitik tolak apa yang telah diuraikan pada bagian terdahulu, tesis ini memfokuskan pada permasalahan mengenai “Evaluasi Fungsi Regulasi Dalam Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah”.

Sehubungan dengan hal tersebut di atas, maka permasalahan dalam penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut :

1. Bagaimana fungsi regulasi dalam Pajak Daerah dan retribusi Daerah Kota Semarang?
2. Sejauh mana fungsi regulasi telah diimplementasikan dalam Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Kota Semarang serta pengaruhnya terhadap Pendapatan Daerah sebagaimana diamanatkan dalam reformasi Pajak Nasional?

### **C. TUJUAN PENELITIAN**

Adapun tujuan dari penelitian ini secara umum ialah mengetahui nilai manfaat implementasi pajak daerah dan retribusi daerah bagi pertumbuhan otonomi daerah, yang dapat diperinci sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui dan menganalisa fungsi regulasi dalam Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Kota Semarang.
2. Untuk mengetahui sejauhmana fungsi regulasi telah diimplementasikan dalam Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Kota Semarang serta pengaruhnya terhadap pendapatan daerah sebagaimana diamanatkan dalam reformasi Pajak Nasional.

#### D. KONTRIBUSI PENELITIAN

Kontribusi ini dasarnya dapat dibagi menjadi dua yaitu yang bersifat umum dan yang bersifat khusus.

1. Bersifat umum dari penulisan tesis ini diharapkan akan dapat memberikan sumbangan pemikiran yang berarti bagi perkembangan khasanah Hukum Pajak yang berkaitan dengan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sebagai upaya meningkatkan Penerimaan Daerah untuk melaksanakan Otonomi Daerah.
2. Bersifat khusus dari tesis ini adalah hasil penelitian ini diharapkan dapat dipakai selagai bahan bagi pemerintah (*fiscus*) dalam rangka membuat kebijakan-kebijakan strategis untuk meningkatkan kinerja pengelolaan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang diandalkan oleh Pemerintah.
3. Di samping itu, hasil penelitian ini juga diharapkan dapat dijadikan sebagai bahan kajian awal bagi penelitian-penelitian mengenai Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dalam sistem Perpajakan Nasional, khususnya dalam rangka mencari dan mendapatkan pemikiran-pemikiran maupun temuan-temuan baru (*discovery*) tentang bagaimana sebaiknya implementasi pemungutan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang dilaksanakan Pemerintah Kota Semarang.

#### E. TINJAUAN PUSTAKA

Pajak diartikan sebagai pungutan paksa yang dilakukan pemerintah terhadap wajib pajak yang tidak ada kontra prestasi. Oleh karena itu, setiap

pengenaan pajak harus memenuhi asas-asas antara lain asas legal, asas kepastian hukum, asas non distorsi, asas sederhana dan asas adil.<sup>16</sup>

Pajak menurut Musgrave and Musgrave mempunyai 2 (dua) fungsi utama yaitu fungsi budgeter dan fungsi regulasi.<sup>17</sup> Fungsi budgeter berkaitan dengan fungsi pajak sebagai alat untuk mengumpulkan dana dari masyarakat yang kemudian digunakan untuk membiayai administrasi pemerintah dan kegiatan-kegiatan pembangunan. Sedangkan fungsi regulasi terutama berkaitan dengan peranan pajak dalam mengatur irama kegiatan ekonomi, alokasi sumber-sumber, redistribusi pendapatan dan konsumsi.

Lebih lanjut dikatakan bahwa suatu sistem perpajakan hendaknya dapat memenuhi kedua fungsi tersebut secara simultan. Penerimaan dari sektor pajak hendaknya dapat digunakan untuk mencukupi pengeluaran-pengeluaran pemerintah, paling tidak pengeluaran rutin. Proporsi penerimaan pajak terhadap seluruh penerimaan pemerintah dapat digunakan sebagai salah satu indikator stabilitas penerimaan dan kemandirian negara dalam membiayai pengeluaran-pengeluarannya. Disamping itu suatu sistem perpajakan harus mampu mengatur kegiatan-kegiatan ekonomi ke arah yang diharapkan. Pajak harus mampu mengurangi ketimpangan distribusi kekayaan dan harus mampu meningkatkan kegairahan investasi swasta.

Menurut Miyasto,<sup>18</sup> bahwa pelaksanaan kedua fungsi tersebut secara stimulan memang tidak mudah, karena kedua fungsi tersebut tidak sejalan. Usaha-usaha meningkatkan penerimaan pemerintah dari sektor pajak dapat

---

<sup>16</sup> Rochmat Soemitro, 1990, *Op Cit*, hal. 6.

<sup>17</sup> Miyasto, 1997, *Op Cit*, hal. 9

<sup>18</sup> Ibid

bertentangan dengan usaha-usaha untuk meningkatkan kegairahan investasi. Walaupun demikian pemerintah dituntut untuk mampu mencari keseimbangan agar kedua fungsi tersebut dapat dilakukan secara optimal.

Pajak Daerah dan Retribusi Daerah adalah merupakan salah satu jenis pajak yang ada, selalu berkaitan dengan fungsi budgeter dan fungsi regulasi. Sebagaimana diketahui bersama bahwa Pajak Daerah dan Retribusi Daerah diatur berdasarkan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1999 yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 menetapkan bahwa Obyek Pajak Daerah terdiri dari Pajak Propinsi terdiri dari :

- a. Pajak Kendaraan Bermotor dan Kendaraan di Atas Air.
- b. Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor dan Kendaraan di Atas Air.
- c. Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor.
- d. Pajak Pengambilan dan Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan Air Permukaan.

Pajak Kabupaten/Kota terdiri dari :

- a. Pajak Hotel
- b. Pajak Restoran
- c. Pajak Hiburan
- d. Pajak Reklame
- e. Pajak Penerangan Jalan
- f. Pajak Pengambilan Bahan Galian Golongan C
- g. Pajak Parkir.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> Pasal 2 UU Nomor 34 Tahun 2000

Sedangkan obyek dari retribusi Daerah adalah Retribusi Jasa Umum, Retribusi Jasa Usaha dan Retribusi Perizinan Tertentu.<sup>20</sup>

Sehingga bagi pemerintah pajak mempunyai posisi yang sangat strategis. Alasannya adalah pajak merupakan salah satu instrumen utama kebijakan fiskal pemerintah. Instrumen utama yang lain dalam kebijakan fiskal pemerintah adalah Pengeluaran Pemerintah (*government expenditure*) dan Pinjaman (*loan*).<sup>21</sup>

Sebagai salah satu instrumen kebijakan fiskal, politik hukum perpajakan akan memberikan arah kondisi masyarakat yang ingin dicapai. Politik hukum perpajakan yang implementasinya tertuang dalam kebijakan publik akan menimbulkan dampak yang luas, misalnya Guritno Mangkoesoebroto mengemukakan analisisnya bahwa pembebaran pajak akan mempengaruhi pola konsumsi dan untuk tabungan, pilihan untuk menabung, investasi, penyediaan tenaga kerja dan lain-lain.<sup>22</sup>

Karena luasnya dampak perpajakan, maka pembebanan pajak harus adil sebenarnya telah diterima secara universal. Yang menjadi permasalahan adalah bagaimana mengukur keadilan itu sendiri. Untuk mengukur keadilan dalam pembebanan pajak, Miller mengemukakan :

The two most important and widely accepted criteria for fairness are horizontal and vertical equity.

- a. Horizontal equity consist the rule that disctatet that laws should be blind to the way in which income is earned. Equal income should be taxed equally.

---

<sup>20</sup> Pasal 18 UU Nomor 34 Tahun 2000

<sup>21</sup> Miyasto, 1995, *Segi-Segi Keadilan Kebijakan Fiskal Dalam Pembangunan Nasional Penegakan Hukum Pajak (Peradilan Pajak) dan Keadilan Beban Pajak*, Makalah Seminar Nasional Perpajakan di Semarang.

<sup>22</sup> Guritno Mangkoesoebroto, 1999, *Op Cit*, hal. 233-275

- b. Vertical equity deals with unequal should be treated unequally, meaning that somehow those who make lots of income should not be taxed in the same manner as those who make very little income. The two most popular theories consistent with vertical equity are that taxes should be based on :
1. each individual's ability to pay
  2. each individual's benefit received from government service.<sup>23</sup>

Cara untuk mengukur keadilan dalam pembebanan pajak tersebut juga disetujui pula oleh sarjana lain, misalnya Miyasto<sup>24</sup> dan juga Musgrave and Musgrave.<sup>25</sup>

Pembebanan pajak secara adil tersebut juga dilihat dari dua hal, yaitu keadilan dalam hubungan antara Pemerintah sebagai Pemungut Pajak dengan Wajib Pajak dan keadilan dilihat dari alokasi beban pajak berbagai golongan masyarakat.<sup>26</sup> Keadilan dalam hubungan antara Pemerintah dan Wajib Pajak Masyarakat di lakukannya penegakan hukum secara konsisten dan berkesinambungan. Sedangkan penegakan keadilan dilihat dari alokasi beban pajak masyarakat agar beban pajak yang harus ditanggung oleh wajib pajak tidak melebihi kemampuannya untuk membayar (*excess burden*). Teori yang melakukan pengkajian terhadap pembebanan pajak adalah teori insiden pajak (*Tax Incident Theory*).<sup>27</sup>

Dengan pembebanan pajak secara adil, diharapkan pembebanan pajak kepada masyarakat tersebut akan bersifat netral. Namun demikian, karena pajak dapat juga mempunyai fungsi regulasi, maka prinsip keadilan dalam

---

<sup>23</sup> Miller dan Roger Le Roy, 1988, *Economic Today The Macro View*, Harper and Row Publishers, New York, hal. 136-137.

<sup>24</sup> Miyasto, 1995, *Op Cit*.

<sup>25</sup> Richard A. Musgrave dan Peggy B. Musgrave, 1991, *Keuangan Negara Dalam Teori dan Praktek*, Alih Bahasa Alfonso Sirait, Erlangga, Jakarta, hal. 232-239.

<sup>26</sup> Miyasto, 1995, *Op Cit*.

<sup>27</sup> Guritno Markoesebroto, *Op Cit*, hal. 182.

pembebanan pajak tersebut terkadang sengaja disimpangi untuk memberikan rangsangan (*stimulans*) merekayasa kondisi tertentu dalam masyarakat.

Untuk memperoleh pembagian beban Pajak Daerah dan Retribusi Daerah seadil mungkin, maka penentuan tarif telah ditentukan bahwa paling tinggi sebesar :

- a. Pajak Kendaraan Bermotor dan Kendaraan di Atas Air 5%
- b. Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor dan Kendaraan di Atas Air 10%
- c. Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor 5%
- d. Pajak Pengambilan dan Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan Air Permukaan 20%
- e. Pajak Hotel 10%
- f. Pajak Restoran 10%
- g. Pajak Hiburan 35%
- h. Pajak Reklame 25%
- i. Pajak Penerangan Jalan 10%
- j. Pajak pengambilan Bahan Galian Golongan C 20%
- k. Pajak Parkir 20%.<sup>28</sup>

Sedangkan untuk tarif Retribusi Daerah ditentukan :

- a. Untuk Retribusi Jasa Umum berdasarkan kebijakan daerah dengan mempertimbangkan biaya penyediaan jasa yang bersangkutan, kemampuan masyarakat dan aspek keadilan.

---

<sup>28</sup> Pasal 3 UU Nomor 34 Tahun 2000.



- b. Untuk Retribusi Jasa Usaha, berdasarkan pada tujuan untuk memperoleh keuntungan yang layak.
- c. Untuk Retribusi Perizinan Tertentu, berdasarkan pada tujuan untuk menutup sebagian atau seluruh biaya penyelenggaraan pemberian izin yang bersangkutan.<sup>29</sup>

Baik Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, pemungutannya tidak boleh diborongkan.<sup>30</sup>

## F. METODE PENELITIAN

### 1. Metode Pendekatan

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan 2 model pendekatan yaitu pendekatan yang bersifat Yuridis Normatif dan pendekatan Yuridis Sosiologis.<sup>31</sup>

Untuk mencapai tujuan pada penelitian pertama yang lebih ditekankan pada pendekatan yang bersifat yuridis normatif (*normative legal approach*), hal ini dilakukan karena di dalam Pajak Daerah dan Retribusi Daerah mengacu pada peraturan perundang-undangan yang berlaku yaitu UU Nomor 34 Tahun 2000 tentang Perubahan Atas UU

---

<sup>29</sup> Pasal 21 UU Nomor 34 Tahun 2000.

<sup>30</sup> Pasal 6 dan Pasal 26 UU Nomor 18 Tahun 1999.

<sup>31</sup> Penyebutan lain *Sosiologis* adalah *Empiris*. Penelitian empiris merupakan suatu proses yang terdiri dari suatu rangkaian langkah-langkah yang dilakukan secara terencana dan sistematis untuk memperoleh pemecahan permasalahan atau mendapatkan jawaban atas pertanyaan-pertanyaan tertentu. Langkah yang satu dengan yang lain harus saling mendukung agar supaya penelitian yang dilakukan memperoleh nilai ilmiah dan menghasilkan kesimpulan yang tidak diragukan. Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum Dalam Metodologi Penelitian Ilmu Sosial (Dengan Orientasi Penelitian Bidang Hukum)*, Materi Pelatihan Metodologi Ilmu Sosial, Bagian Humas Fakultas Hukum Universitas Diponegoro 14-15 Mei 2001, Semarang, hal. 20.

Nomor 18 Tahun 1999 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, Peraturan Pemerintah, Keputusan Menteri dan Peraturan Daerah.

Kegiatan dalam penelitian yuridis normatif meliputi :

- a. Memilih pasal-pasal yang berisi norma-norma hukum.
- b. Menyusun sistematika dari pasal-pasal tersebut sehingga menghasilkan klasifikasi tertentu.
- c. Menganalisis pasal-pasal tersebut dengan menggunakan asas-asas hukum yang ada.
- d. Menyusun suatu konstruksi dengan persyaratan :
  - 1) Mencakup semua bahan hukum yang diteliti.
  - 2) Konsisten.
  - 3) Memenuhi syarat-syarat estetis.
  - 4) Sederhana.<sup>32</sup>

Sedangkan untuk mencapai tujuan penelitian kedua pada penelitian ini menggunakan pendekatan yang bersifat yuridis sosiologis (*sociolegal research*). Menurut Sunaryati Hartono, Penggunaan metode yuridis sosiologis dalam suatu penelitian disamping metode normatif akan memberikan bobot lebih pada penelitian yang bersangkutan.<sup>33</sup> Pada pendekatan yang bersifat yuridis sosiologis, untuk melihat hukum tidak hanya sebagai *law in book*, akan tetapi melihat hukum sebagai *law in action*.<sup>34</sup>

---

<sup>32</sup> Ronny Hanitijo Soemitro, 1994, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, hal. 33.

<sup>33</sup> Sunaryati Hartono, 1994, *Penelitian Hukum di Indonesia Pada Akhir Abad ke 20*, Alumni, Bandung, hal. 4.

<sup>34</sup> Satjipto Rahardjo, 1981, *Hukum Dalam Perspektif Sosial*, Alumni, Bandung, hal. 6.

Pendekatan ini dengan mengidentifikasi dan mengkonsepkan hukum pajak sebagai institusi sosial yang riil dan fungsional dalam kehidupan bermasyarakat, khususnya dalam proses penfarahan dan pembentukan pola-pola perilaku yang mengarah pada pelaksanaan fungsi regulasi dalam Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, dan mengetahui faktor-faktor penghambat yang berpengaruh secara signifikan terhadap pelaksanaan fungsi regulasi dalam Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang dilakukan Pemerintah Kota Semarang.

Sehingga dengan digunakan pendekatan yang bersifat yuridis normatif dan pendekatan yuridis sosiologis diharapkan akan memperoleh gambaran yang lengkap dan komprehensif tentang implementasi fungsi regulasi dalam Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

Penelitian ini dilakukan dengan pendekatan kualitatif dengan beberapa pertimbangan :

- a. Menyesuaikan metode kualitatif lebih mudah apabila berhadapan dengan kenyataan ganda.
- b. Menyajikan secara langsung hakekat hubungan antara peneliti dengan responden.
- c. Lebih peka dan dapat menyesuaikan diri dengan banyak penajaman pengaruh bersama terhadap pola-pola nilai yang dihadapi.<sup>35</sup>

---

<sup>35</sup> Lexi J. Moleong, 1998, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, PT. Remaja Rosda Karya, Bandung, hal. 5.

## 2. Spesifikasi Penelitian

Untuk mendekati pokok masalah, maka metode yang dipakai dalam penelitian ini adalah kombinasi antara penelitian *sociolegalapproach* dengan penelitian yuridis normatif dengan analisis kualitatif. Max Weber menamakan pendekatan ini sebagai suatu *Intepretative Understanding*,<sup>36</sup> yaitu dengan cara menjelaskan implementasi Pajak Daerah dan Retribusi Daerah melainkan juga ingin memperoleh penjelasan yang bersifat internal yaitu meliputi, tujuan diimplementasikannya ketentuan dalam Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sebagaimana yang diharapkan oleh reformasi Perpajakan Nasional.

## 3. Metode Pengumpulan Data

### a. Jenis Data

Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan 2 (dua) jenis data yaitu:

#### 1. Data Primer

Untuk mencapai tujuan dari pada penelitian ini yaitu dalam rangka memberikan penjelasan mengapa fungsi regulasi dalam Pajak Daerah dan Retribusi Daerah tidak mencapai tujuan, mengidentifikasi faktor-faktor relevan apa saja yang dibutuhkan agar fungsi regulasi dapat diimplementasikan dalam

---

<sup>36</sup> Satjipto Rahardjo, 2000, *Op. Cit*, hal. 327.

Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dan juga mengevaluasi sampai sejauh mana implementasi fungsi regulasi dalam Pajak Daerah dan Retribusi Daerah serta pengaruhnya terhadap pendapatan daerah sebagaimana diamanatkan dalam reformasi Perpajakan Nasional, diperlukan .

- Jumlah wajib pajak dalam Pajak Daerah dilihat dari penyebarannya berdasarkan jenis wajib pajak perorangan dan badan hukum.
- Jumlah wajib pajak dalam Pajak Daerah per sektor pungutan.
- Pertumbuhan dan realisasi penerimaan Pajak Daerah per sektor lima tahun terakhir.
- Prosentase kontribusi Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kota Semarang.
- Data yang diperlukan sesuai dengan perkembangan di lapangan.

## 2. Data Sekunder

Adapun data sekunder yang diperlukan adalah data-data yang sifatnya memperjelas dan melengkapi terhadap data primer tersebut di atas.

Data sekunder yaitu data yang dapat mendukung data primer, yang diperoleh dari studi kepustakaan dan dokumentasi,

yang ada kaitannya dengan masalah yang diteliti.<sup>37</sup> Dapat diperoleh dari hasil-hasil penelitian terdahulu, peraturan-peraturan, buku-buku literatur, dokumen-dokumen, majalah, koran dan lain-lain yang ada kaitannya dengan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

## **b. Sumber Data**

### **1. Sumber Data Primer**

Sumber data primer dalam penelitian ini diperoleh melalui wawancara dengan para informan (responden) yang ditentukan sebelumnya. Untuk menentukan informan (responden) agar didapat informasi yang mantap dan terpercaya mengenai elemen-elemen yang sesuai dengan fokus permasalahan, maka penentuannya dilakukan secara *purposive* (bukan acak) yaitu sesuai dengan tujuan penelitian.

Dalam memilih informasi agar perolehan informasi dapat dilakukan secara tuntas, Spradley<sup>38</sup> digunakan beberapa kriteria yaitu :

- Subyek yang telah cukup lama dan intensif “menyatu” dengan suatu kegiatan atau “medan aktivitas” yang menjadi fokus penelitian. Subyek tidak hanya sekedar tahu dan dapat

---

<sup>37</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 1985, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali Press, Jakarta, hal. 14.

<sup>38</sup> Sanafiah Faisal, 1990, *Penelitian Kualitatif, Dasar-Dasar dan Aplikasi*, Yayasan Asah Asih Asuh, Malang, hal. 26.

memberikan informasi, tetapi juga telah menghayati secara sungguh-sungguh sebagai akibat dari keterlibatannya (melalui enkulturasi) yang cukup lama pada lingkungan yang bersangkutan.

- Subyek yang masih terlibat secara penuh/aktif pada lingkungan kegiatan yang menjadi sasaran penelitian.
- Subyek yang mempunyai cukup banyak waktu atau kesempatan untuk dimintai informasi.
- Subyek yang dapat memberikan informasi tidak cenderung “diolah” atau “dikemas” terlebih dahulu mereka masih relatif “lugu” dalam memberikan informasi. Persyaratan ini berkaitan dengan upaya untuk mendapatkan informasi yang lebih deskriptif/faktual.
- Subyek yang sebelumnya tergolong masih “asing” dengan peneliti sehingga peneliti dapat merasa lebih tertantang untuk “belajar” sebanyak mungkin dari subyek yang semacam “guru baru” bagi dirinya.

Adapun informasi awal (responden awal) yang dijadikan sumber informasi dalam penelitian ini adalah :

- Pejabat pada kantor Dinas Pendapatan Daerah.
- Wajib pajak yang diharapkan dapat memberikan informasi mengenai penerapan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

- Pejabat di Kantor Bagian Keuangan, Bagian Tata Pemerintahan dan Bagian Hukum.
- Pejabat dari Dinas Pemungut.

## 2. Sumber data sekunder

Sumber data sekunder dalam penelitian ini diperoleh dari studi kepustakaan dan dokumen-dokumen lain yang ada kaitannya dengan fokus penelitian ini.

## 4. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data dan informasi yang digunakan dalam penelitian ini adalah :

### a. *Studi Kepustakaan*

Studi kepustakaan ini dilakukan dengan melihat dan memperdalam buku-buku referensi mengenai Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, laporan-laporan hasil penelitian terdahulu, karya-karya ilmiah lainnya.

Di samping itu penelitian ini juga melakukan pengumpulan data informasi yang bersumber dari non manusia seperti dokumen (*documents*), rekaman (*records*), foto, bahan statistik dari bahan-bahan tulisan lainnya. Keuntungan pengumpulan data dari sumber non manusia ini adalah menurut Lincoln dan Guba<sup>39</sup> antara lain informasi telah tersedia dan siap pakai, dan peneliti tinggal

---

<sup>39</sup> Ibid, hal. 28.



memanfaatkan saja karena relatif mudah dan murah untuk memperoleh.

**b. Wawancara**

Di samping pengumpulan data dan informasi melalui studi kepustakaan, juga dilakukan melalui wawancara kepada para informan (responden). Adapun kriteria dari teknik wawancara yang dilakukan secara linier, adalah :

**1. Wawancara Tidak Berstruktur**

Dalam wawancara tidak berstruktur ini peneliti tidak terikat oleh susunan pertanyaan yang telah dipersiapkan sebelumnya, dengan maksud agar wawancara dapat berlangsung luwes, lebih terbuka sehingga dapat diperoleh informasi yang lebih kaya, lengkap serta dapat mengetahui persepsi informasi terhadap permasalahan yang diteliti.

**2. Wawancara Secara Terus Terang**

Dalam wawancara ini informan sudah mengetahui untuk keperluan apa informasi yang diberikannya. Jadi peneliti sejak awal sudah memberitahukan kepada informan mengenai tujuan wawancaranya.

**3. Wawancara Yang Menempatkan Informan Sebagai Sejawat**

Karena peneliti sadar betul bahwa hasil penelitian tergantung dari informasi disini merupakan kunci terhadap baik

tidaknya hasil penelitian. Oleh karena itu dalam penelitian kualitatif selalu menempatkan informan sebagai *Co-researcher*. Data/informasi yang diharapkan dalam wawancara ini adalah bersifat verbal dan non verbal.<sup>40</sup> Data/informasi verbal diperoleh melalui percakapan atau tanya jawab, sedangkan data/informasi non verbal adalah ucapan yang disertai dengan gerak badan, tangan atau perubahan wajah dari informan, sehingga hasil wawancara ini dapat berupa pandangan informan terhadap masalah yang diteliti dari sudut perspektifnya, menurut pikiran dan perasaannya (*Informasi emic*).

## 5. Analisa Data

Menganalisis data merupakan suatu langkah yang sangat kritis dalam penelitian. Penelitian harus memastikan pola analisis mana yang akan digunakannya, apakah analisis statistik ataukah analisis non-statistik. Pemilihan ini tergantung kepada jenis data yang dikumpulkan. Analisis statistik sesuai dengan data kuantitatif atau data yang dikuantifikasikan, yaitu data dalam bentuk bilangan, sedang analisis non-statistik sesuai untuk data deskriptif atau data *textular*. Data deskriptif sering hanya dianalisis menurut isinya, dan karena itu analisis macam ini juga disebut analisis isi (*content analysis*).<sup>41</sup>

---

<sup>40</sup> Norma S. Nasution, 1990, *Metode Penelitian Naturalistik Kualitatif*, Tarsito, Bandung, Hal. 30.

<sup>41</sup> Sumadi Suryabrata, 1992, *Metodologi Penelitian*, CV. Rajawali, Jakarta, hal. 85.

Berdasarkan pendapat di atas metode analisa yang digunakan adalah metode analisa kualitatif. Dalam menggunakan metode kualitatif ini data yang dikaji berbentuk postulat, maupun pendapat yang dikaji secara kritis. Penafsiran, atau interpretasi tidak lain dari pencarian pengertian yang lebih luas tentang penemuan-penemuan. Penafsiran data tidak dapat dipisahkan dari analisa, sehingga sebenarnya penafsiran merupakan aspek tertentu dari analisa, dan bukan merupakan bagian yang terpisah dari analisa. Secara umum, penafsiran adalah penjelasan yang terperinci tentang arti yang sebenarnya dari materi yang dipaparkan.<sup>42</sup>

#### **G. SISTEMATIKA PENULISAN**

Tesis ini disusun dalam 4 (empat) bab yang menggambarkan konsistensi pemikiran terhadap permasalahan yang menjadi fokus tesis ini. masing-masing bab tersebut adalah :

Bab I yang berjudul Pendahuluan berusaha untuk memberikan gambaran secara umum terhadap permasalahan dan kerangka berpikir yang akan dipergunakan untuk mengkaji permasalahan yang menjadi fokus tesis ini. Oleh karenanya, bagian pendahuluan ini disusun ke dalam urutan sebagai berikut : Latar Belakang Masalah, Perumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Kontribusi Penelitian, Metode Penelitian dan Sistematika Penulisan.

---

<sup>42</sup> Moh. Nazir, 1988, *Metode Penelitian*, Ghalia Indonesia, Jakarta, hal. 437-438.

Bab II yang berjudul Tinjauan Pustaka berusaha untuk memberikan gambaran secara lebih mendalam terhadap kajian teoritis yang akan dipergunakan untuk menganalisis data yang diperoleh dari penelitian. Penggambaran secara lebih mendetail dari Tinjauan Pustaka dibagi dalam Sub Bab sebagai berikut : Pajak dan Hukum Pajak, Sumber dan Syarat Hukum Pajak dan Tinjauan Umum Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

Bab III yang berjudul Hasil Penelitian dan Analisis, berusaha untuk melakukan pengkajian secara ilmiah terhadap data-data yang terkumpul dalam penelitian. Titik tolak analisis adalah melihat data secara empiris dari kacamata kajian pustaka yang telah dipaparkan pada bab sebelumnya. Sub Bab yang dipaparkan dalam Bab III ini meliputi : Fungsi Budgeter Dalam Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dan Fungsi Regulasi Dalam Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

Bab IV yang berjudul Penutup, berusaha untuk merumuskan secara singkat beberapa kesimpulan dan saran yang pada hakekatnya merupakan kristalisasi dari analisis dan informasi data dari penelitian ini.

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. PAJAK DAN HUKUM PAJAK**

##### **1. Tinjauan Umum Pajak**

Kalau kita mendengar kata “pajak”, maka timbul asosiasi bahwa pajak adalah sebagai hal yang memberatkan, merupakan pemerasan dan lain sebagainya, kesemuanya itu disebabkan banyak orang yang kurang menyadari apa pengertian “pajak” itu sebenarnya?

Sampai sekarang tidak ada pengertian pajak yang sifatnya universal. Dari sudut pandang yang berbeda, masing-masing sarjana yang melakukan pengkajian terhadap pajak memberikan pengertian sendiri. Namun demikian kalau ditelaah pada substansinya masing-masing, maka batasan pengertian tersebut mempunyai kesamaan unsur yang ciri-ciri pajak adalah :

- a. Adanya peralihan kekayaan dari sektor swasta ke sektor pemerintah.
- b. Pemungutan pajak dapat dipaksakan secara hukum dengan melalui dua cara yaitu Pengadilan atau menggunakan Surat Paksa.
- c. Pajak dapat dikenakan atas orang atau barang.
- d. Pajak dapat dipungut secara periodik maupun insidentil.
- e. Pungutan pajak tidak dapat ditunjukkan ada jasa timbal balik secara langsung.

- f. Pajak mempunyai fungsi budgeter (sebagai sumber keuangan negara) dan fungsi mengatur.<sup>43</sup>

Pada dasarnya batasan pengertian pajak tersebut di atas merupakan batasan pengertian yang memberikan penekanan pada fungsi ekonomis pajak. Maka untuk melengkapi pemahaman tentang apa itu pajak, menarik untuk diketengahkan pengertian pajak yang dikemukakan oleh Rochmat Soemitro,<sup>44</sup> yang melihat pajak dari sudut hukum. Batasan pengertian yang diberikan sebagai berikut :

Pajak adalah perikatan yang timbul karena Undang-Undang yang mewajibkan seseorang (dalam pengertian baik *natuurlijke persoon* maupun *recht persoon*) yang memenuhi syarat-syarat yang ditentukan oleh Undang-Undang (*tatbestand*) untuk membayar sejumlah uang kepada kas negara yang dapat dipaksakan, tanpa mendapat imbalan yang secara langsung dapat ditunjuk, yang digunakan untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran negara (rutin dan pembangunan) dan yang dipergunakan sebagai alat (untuk mendorong atau menghambat) untuk mencapai tujuan di luar bidang keuangan negara.

Dari ketentuan batasan definisi itu dapat disimpulkan bahwa beliau menitik beratkan kepada perikatan (*verbinten*), pada hak dan kewajiban wajib pajak, subyek pajak dalam hubungannya dengan subyek hukum dan hak penguasa untuk pengenaan pajak. Lebih lanjut ia mengemukakan bahwa dasar timbulnya hubungan hukum antara negara (kreditur) dengan wajib pajak (debitur) adalah Undang-Undang. Kalau diperinci lebih lanjut, sumber hubungan hukum yang berasal dari Undang-Undang itu sendiri dapat dibedakan menjadi dua, yaitu Undang-Undang

<sup>43</sup> Eko Lesmana, 1992, *Sistem Perpajakan di Indonesia*, Buku Pertama, Prima Kampus Drafika, Jakarta, hal. 6-7.

<sup>44</sup> Rochmat Soemitro, 1992, *Pengantar Singkat Hukum Pajak*, PT. Eresco, Bandung, hal. 12..

tanpa diikuti oleh perbuatan orang dan dari Undang-undang yang diikuti dengan perbuatan orang.<sup>45</sup>

Sedang bila ditinjau dari pendekatan segi ekonomi pajak dapat dilihat dari :

- a. *Mikro Ekonomi*, dalam hal ini pajak dilihat dari segi kepentingan dan kebutuhan individu saja, sehingga kebutuhan masyarakat tidak terpikirkan. Akibatnya timbul pengertian yang salah tentang pajak yaitu bahwa pajak dianggap sebagai beban yang memberatkan karena ia mengurangi pendapatan seseorang, mengurangi daya beli seseorang yang akhirnya mengurangi kesejahteraan individu.
- b. *Makro Ekonomi*, pajak adalah peralihan kekayaan dari sektor swasta ke sektor pemerintah, berdasarkan peraturan-peraturan yang dapat dipaksakan dan mengurangi *income* anggota masyarakat tanpa memperoleh imbalan yang secara langsung tetapi sebaliknya pajak merupakan *income* bagi masyarakat, yang digunakan untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran masyarakat (negara).<sup>46</sup>

Dari pengertian tersebut dapat disimpulkan bahwa pajak ialah untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran umum sehubungan tugas negara untuk menyelenggarakan pemerintahan dan kesejahteraan rakyat.

Karena wujud konkrit pajak adalah mengalihkan kekayaan, maka pembayaran pajak tersebut akan berakibat berkurangnya kekayaan mereka yang mempunyai kewajiban untuk membayar pajak (wajib pajak).

---

<sup>45</sup> Rochmat Soemitro, 1991, *Asas dan Dasar Perpajakan 2*, PT. Eresco, Bandung, hal 2-3.

<sup>46</sup> Rochmat Soemitro, 1992, *Ibid*, hal. 53.

Dengan demikian, pembayaran pajak akan mengakibatkan seseorang kehilangan kesempatan untuk membelanjakan uang sebesar pajak yang dibayarkan. Dari sudut pandang ekonomi, pembayaran pajak ini akan berakibat pada berkurangnya penghasilan yang dapat dibelanjakan (*disposable income*).<sup>47</sup> Terlepas rasa nasionalisme dan mungkin juga sifat karitatif yang dimiliki oleh wajib pajak, sifat dasar umum yang melekat adalah adanya kecenderungan keengganan untuk membayar pajak. Keengganan untuk membayar pajak ini pada akhirnya akan melahirkan perlawanan pajak.<sup>48</sup>

Salah satu faktor timbulnya perlawanan pajak adalah pengorbanan (*sacrifice*) yang telah dikeluarkan oleh wajib pajak, tidak diimbangi dengan keuntungan (*benefit*) yang secara langsung dirasakan oleh wajib pajak. Padahal pengorbanan tanpa mendapatkan keuntungan yang bersifat langsung ini merupakan ciri yang melekat pada pajak, yang membedakan dari bentuk pungutan lain. Sifat khas pajak ini membawa konsekuensi bahwa pelaksanaan pemungutan pajak harus dilaksanakan dengan hati-hati. Misalnya seberapa besar dan bagaimana beban pajak itu ditentukan, dari segi hukum harus juga dianalisis pada asas produk hukum yang seperti apa pembebanan harus ditetapkan, bagaimana struktur pajak agar baik, dan lain sebagainya.

---

<sup>47</sup> Rudiger Dornbusch and Stanley Fischer 1985, *Macro Economics*, Third Edition, Tien Wah Press Pte. Ltd, Singapura, hal. 41-42.

<sup>48</sup> R. Santoso Brotodihardjo, 1995, *Pengantar Ilmu Hukum Pajak*, PT. Eresco, Bandung, hal. 13-18.



Kalau dikaitkan dengan tujuan pemungutan pajak dan akibat pemungutan pajak terhadap wajib pajak, maka pajak harus mempunyai struktur yang “baik”. Dengan bertitik tolak dari pendapat Adam Smith dan ekonom-ekonom Inggris yang lain, Musgrave and Musgrave<sup>49</sup> berpendapat bahwa struktur pajak yang “baik” harus memperhatikan aspek-aspek sebagai berikut :

- a. Penerimaan/pendapatan harus ditentukan dengan tepat.
- b. Distribusi beban pajak harus adil. Setiap orang harus dikenakan pembayaran pajak sesuai dengan kemampuannya.
- c. Yang menjadi masalah penting adalah bukan hanya pada titik mana pajak tersebut harus dibebankan, tetapi oleh siapa pajak tersebut akhirnya harus ditanggung.
- d. Pajak harus dipilih sedemikian rupa untuk meminimumkan terhadap keputusan perekonomian, dalam hubungannya dengan pasar yang efisien.
- e. Struktur pajak harus memudahkan penggunaan kebijakan fiskal untuk mencapai stabilitasi dan pertumbuhan ekonomi.
- f. Sistem pajak harus menerapkan administrasi yang wajar dan tegas/pasti serta harus dapat dipahami oleh wajib pajak.
- g. Biaya administrasi dan biaya-biaya lain harus serendah mungkin jika dibandingkan dengan tujuan-tujuan lain.

---

<sup>49</sup> Richard A. Musgrave and Peggy B. Musgrave, 1991, *Op Cit*, hal. 230-231. Lihat juga Rochmat Soemitro, 1987, *Asas dan Dasar Perpajakan 1*, PT. Eresco, Bandung, hal. 15-16.

Struktur pajak akan berkorelasi positif terhadap pembebanan pajak. Artinya struktur pajak yang baik akan mengakibatkan pembebanan pajak secara adil pula, demikian juga sebaliknya. Sedangkan pembebanan pajak sebagai suatu konsep dapat dilihat dari Undang-Undang dan Pembebanan secara ekonomi.<sup>50</sup> Keduanya tidak sama meskipun Undang-Undang merupakan suatu refleksi (yang mungkin tidak sempurna) dari preferensi pemberi suara (*voter*), namun begitu diundangkan Undang-Undang tersebut akan mengikat secara hukum.

Dari rumusan Undang-Undang dapat diketahui, siapa yang harus menanggung beban pajak. Namun demikian konsep pembebanan pajak tidak saja dilihat dari segi hukum, tetapi dilihat juga dari cara pendekatan lain dengan pertimbangan :

1. Kita harus menyadari bahwa pada akhirnya setiap beban pajak harus ditanggung oleh orang perseorangan.
2. Distribusi beban akhir dapat berbeda dari kewajiban yang diterapkan berdasarkan Undang-Undang.

Mengingat pajak mempunyai dampak yang luas di dalam masyarakat, maka pajak harus dapat mencerminkan keadilan. Selanjutnya pajak hendaknya dipungut pada saat-saat yang tepat yaitu pada saat terjadinya perbuatan, peristiwa ataupun keadaan yang menjadi dasar pengenaan pajak itu, sehingga wajib pajak akan membayar dengan ikhlas, sesuai dengan ungkapan "*pas as you earn*".

---

<sup>50</sup> *Ibid*, hal. 252-253

## 2. Hukum Pajak

Untuk memahami Hukum Pajak, kita harus tahu apa sebenarnya “hukum” itu? Secara sistematis Lili Rasjidi mengemukakan arti yang dipergunakan oleh “Hukum” yaitu :

- a. Hukum adalah hubungan diantara suatu persona dan suatu hal.
- b. Hukum adalah Undang-Undang atau disebut juga suatu kompleks perundang-undangan.
- c. Hukum adalah suatu ilmu yang memberikan pengetahuan tentang hukum, pengetahuan tentang perundang-undangan dan pengetahuan tentang hubungan antara persona dan suatu hal.<sup>51</sup>

Dengan bertitik tolak dari salah satu arti “Hukum” sebagai Undang-Undang atau suatu kompleksitas perundang-undangan,<sup>52</sup> maka dapat diketahui apa yang dimaksud “Hukum Pajak” itu.

Atas dasar pengertian tersebut, ada berbagai definisi “Hukum Pajak” yang dapat dikemukakan untuk mengungkap substansi, keluasan dan tugasnya. Diantaranya R. Santoso Brotodihardjo yang mempersamakan Hukum Pajak dengan Hukum Fiskal memberikan definisi :

Hukum pajak adalah keseluruhan dari peraturan-peraturan yang meliputi wewenang pemerintah untuk mengambil kekayaan seseorang dan menyerahkannya kembali kepada masyarakat dengan melalui kas negara, sehingga ia merupakan bagian dari hukum publik yang mengatur hubungan-hubungan hukum antara negara

---

<sup>51</sup> Lili Rasjidi, 1985, *Filsafat Hukum, Apakah Hukum itu?*, CV. Rajawali Karya, Bandung, hal. 77-78.

<sup>52</sup> Dalam arti yang demikian kompleksitas perundang-undangan diberikan pengertian sebagai produk hukum dalam arti luas, yang meliputi Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, Instruksi Presiden, Keputusan Menteri, demikian juga Peraturan Daerah.

dengan orang-orang atau badan-badan (hukum) yang berkewajiban membayar pajak.<sup>53</sup>

Sedangkan definisi lain dari Sophar Lumbantoruan menyebutkan hukum pajak sebagai kumpulan peraturan yang mengatur hubungan antara pemerintah dan wajib pajak di bidang perpajakan.<sup>54</sup> Dalam peraturan tersebut diatur antara lain ketentuan-ketentuan mengenai subyek pajak, obyek pajak, timbulnya kewajiban pajak, cara pemungutannya, cara penagihannya.

Dua definisi Hukum Pajak tersebut di atas, pada dasarnya mempunyai pengertian yang sama, yaitu dengan Hukum Pajak dimaksudkan agar peralihan kekayaan dari Sektor Privat ke Sektor Publik memiliki dasar legitimasi dan bagaimana hubungan antara mereka yang ada di sektor privat dan di sektor publik tersebut seharusnya dilakukan. Perbedaan kedua definisi ini terletak pada dimasukkannya pembidangan hukum pajak, yang secara tegas dimasukkan sebagai bagian dari hukum publik (definisi Santoso Brotodihardjo), sedang definisi dari Sophar Lumbantoruan menekankan pada sifat hubungannya.

Hukum Pajak (*tax law*) juga disebut Hukum Fiskal, merupakan bagian dari Hukum Publik, yang mengatur hubungan hukum antara negara dan orang-orang atau badan hukum yang menurut ketentuan peraturan perundang-undangan perpajakan ditentukan untuk melakukan kewajiban perpajakan.<sup>55</sup>

---

<sup>53</sup> R. Santoso Brotodiharjo, 1995, *Pngantar Ilmu Hukum Pajak*, PT. Eresco, Bandnung, hal. 1.

<sup>54</sup> Sophar Lumbantoruan, 1990, *Ensiklopedi Perpajakan Indonesia*, Cetakan ke 2, Erlangga, Jakarta, hal. 209.

<sup>55</sup> Moh. Zain dan Kustadi Arinta, 1989, *Pembaharuan Perpajakan Nasional*, Alumni, Bandung, hal. 95.

Dilihat dari substansinya, Hukum Pajak dapat dibedakan menjadi 2 (dua) yaitu Hukum Pajak Formal dan Hukum Pajak Material.<sup>56</sup>

Hukum Pajak Material mengatur tentang norma-norma yang menerangkan keadaan-keadaan, perbuatan-perbuatan dan peristiwa-peristiwa hukum yang harus dikenakan pajak, siapa saja yang harus dikenakan pajak, berapa besarnya pajak. Dengan demikian yang termasuk katagori sebagai Hukum Pajak Material adalah Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), Pajak Penghasilan (PPh), Pajak Pertambahan Nilai dan Pajak Penjualan Atas Barang Mewah (PPn dan PPnBM), Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

Hukum Pajak Formal mengatur tentang bagaimana cara mengimplementasikan Hukum Pajak Material menjadi suatu kenyataan. Termasuk di dalamnya cara-cara penyelenggaraan mengenai penetapan suatu hutang pajak, pengawasan oleh pemerintah terhadap penyelenggaraannya, kewajiban para wajib pajak (baik sebelum dan sesudah menerima SKP (Surat Ketetapan Pajak)), kewajiban pihak ketiga dan prosedur dalam pemungutannya. Yang dapat dikategorikan Hukum Pajak Formal adalah Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan (KUP), Undang-Undang tentang Badan Penyelesaian Sengketa Pajak (BPSP).

Agar hukum atau peraturan perundang-undangan dapat benar-benar berfungsi, menurut Soerjono Soekanto harus diperhatikan sedikitnya 4 (empat) faktor yaitu :

---

<sup>56</sup> Achmad Tjahjono dan Muhammad F. Husein, 1991, *Perpajakan*, UPP AMP YKPN, Yogyakarta.

1. Hukum atau Peraturan itu sendiri
2. Petugas yang menegakkannya
3. Fasilitas yang diharapkan mendukung pelaksanaan hukum
4. Warga masyarakat yang terkena ruang lingkup peraturan tersebut.<sup>57</sup>

## **B. SYARAT DAN SUMBER HUKUM PAJAK**

### **1. Sumber Hukum Pajak**

Negara Indonesia adalah negara yang berdasarkan atas hukum, maka pemungutan terhadap masyarakat harus didasarkan pada Undang-Undang, termasuk di dalamnya pemungutan pajak. Konsekuensi yang demikian ini tidak semata-mata timbul dari apa yang dinyatakan dalam pasal 23 A Undang-Undang Dasar 1945 bahwa :

“Pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dengan Undang-Undang”.

Dari bunyi pasal ini jelas dinyatakan bahwa penarikan pajak harus berdasarkan Undang-Undang bukan hanya sekedar merupakan landasan hukum dari pemungutan pajak-pajak saja, akan tetapi didalamnya terkandung dasar filosofis yang lebih jauh, yaitu sebagai dasar legitimasi peralihan kekayaan dari sektor privat ke sektor publik.

Legitimasi peralihan kekayaan ini mempunyai dasar asumsi bahwa Undang-Undang adalah produk dari wakil rakyat (Dewan Perwakilan Rakyat atau DPR) sebagai penjelmaan rakyat dalam demokrasi

---

<sup>57</sup> Soerjono Soekanto, 1979, *Kegunaan Sosiologi Hukum Bagi Kalangan Hukum*, Alumni, Bandung, hal. 47.

perwakilan. Dengan demikian adanya persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) memunculkan anggapan hukum bahwa rakyat telah memberikan persetujuan terhadap pemungutan pajak tersebut. Asumsi hukum ini tentu saja tidak mempermasalahkan derajat keterwakilan rakyat dalam lembaga Dewan Perwakilan Rakyat itu sendiri.

Logika pemikiran yang demikian ini sebenarnya juga diterima secara universal, dalam arti tidak berlaku di Indonesia saja, tetapi juga berlaku di negara lain. Misalnya di Amerika Serikat logika pemikiran yang demikian ini tercermin dalam adagium "*Taxation without representation is robbery*", demikian juga di Inggris tercermin dalam adagium "*No taxation without representation*".

Sehingga norma hukum yang melandasi aktivitas, pemerintah dalam pemungutan pajak harus mendapatkan persetujuan rakyat sebagaimana yang dinyatakan dalam Pasal 5 Undang-Undang Dasar 1945.

Dalam hubungannya dengan penerimaan pajak ini *Indonesische Comptabiliteit Wet* (ICW) yang berdasarkan atas aturan peralihan Pasal I Undang-Undang Dasar 1945 masih berlaku, dan dikenal dengan nama Undang-Undang Pembendaharaan Indonesia (UUPI) terdapat ketentuan yang mendukung perlunya Undang-Undang yang mendasari pemungutan dan pembebanan pajak. Adapun pasal yang ada dalam *Indonesische Comptabiliteit Wet* (ICW) yang menyangkut tentang pajak secara umum adalah :

- Pasal 16 ICW menyatakan bahwa semua peraturan yang bermaksud mengadakan, menaikkan, menurunkan atau menghapus pajak-pajak tidak dapat berlaku sebelum jumlah uang sebagai akibat pengeluaran, penurunan atau penghapusan itu diperhitungkan di dalam anggaran.
- Pasal 17 ICW menyatakan bahwa semua pembebanan pajak hanya dapat dilakukan dalam hal-hal dan dengan cara yang telah ditetapkan.<sup>58</sup>

Dengan melihat kepada Undang-Undang Dasar 1945 dan *Indonesische Comptabiliteit Wet* (ICW) dapatlah dikatakan bahwa betapa pentingnya landasan hukum bagi pelaksanaan perpajakan di Indonesia. Perlu dikemukakan bahwa pelaksanaan perpajakan yang berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 dan Undang-Undang Perpajakan masih akan diikuti dengan peraturan yang berada dibawahnya seperti Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, Keputusan Menteri, Keputusan Direktur Jenderal dan seterusnya sampai ke Peraturan Daerah.

Ketentuan-ketentuan yang telah dikeluarkan oleh presiden sampai dengan keputusan yang terbawah tersebut yang bersifat saling melengkapi terhadap Undang-Undang Perpajakan, tidak boleh saling bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Seperti apa yang telah dikemukakan pada bab terdahulu bahwa Hukun Pajak adalah suatu kumpulan peraturan-peraturan yang mengatur

---

<sup>58</sup> Lihat Himpunan Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia disusun menurut Sistem Engelbrencht, 1989 Penerbit Ichtiar Baru-Van Hoeve, Jakarta, hal. 2290.



hubungan antara pemerintah sebagai pemungut pajak dan rakyat sebagai pembayar pajak.<sup>59</sup>

Dengan demikian Hukum Pajak termasuk dalam bidang Hukum Administrasi Negara, menurut Soehardjo. SS adalah dibuat karena negara mempunyai fungsi sebagai penyelenggara kepentingan umum, seperti yang tercantum dalam alinea keempat dari Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa. Karena negara kita adalah negara hukum (*rechstaat*), maka untuk melaksanakan fungsi tersebut perlu diciptakan hukumnya, hukum inilah yang disebut Hukum Administrasi Negara.

Hukum Administrasi Negara menurut Soehardjo, SS<sup>60</sup> berfungsi sebagai berikut :

- a. Sebagai sarana (instrumen) bagi penguasa untuk mengatur, menyeimbangi dan mengendahkan berbagai kepentingan masyarakat yang seringkali tidak sejalan bahkan berlawanan satu dengan yang lain.
- b. Mengatur cara-cara partisipasi warga masyarakat dalam proses penyusunan pengaturan tersebut, termasuk didalamnya proses penentuan kebijaksanaan.

---

<sup>59</sup> Bohari, 1990, *Pengantar Perpajakan*, Ghalia Indonesia, Jakarta, hal. 37.

<sup>60</sup> Soehardjo, SS, 1991, *Hukum Administrasi Negara, Pokok-pokok pengertian serta Perkembangannya di Indonesia*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, hal. 10.

- c. Perlindungan hukum bagi warga masyarakat yang terkena oleh pengaturan itu.
- d. Menyusun dasar-dasar bagi pelaksanaan pemerintahan yang baik.

Meminjam pendapat tersebut di atas, maka dapatlah dikatakan bahwa pengenaan pajak oleh negara, adalah dalam rangka negara menjalankan fungsinya sebagaimana yang tercantum dalam alinea keempat Undang-Undang Dasar 1945. Hukum Pajak dibuat oleh negara dipakai sebagai sarana (instrumen) untuk melaksanakan fungsi tersebut. Di samping itu Hukum Pajak sebagai bagian dari Hukum Administrasi Negara berarti pula mengatur cara-cara partisipasi masyarakat dalam membantu negara agar dapat melaksanakan fungsinya. Hal ini yang lebih penting adalah bahwa Hukum Pajak harus dapat memberikan perlindungan bagi masyarakat yang terkena kewajiban membayar pajak. Oleh karena itu pemungutan pajak dilakukan oleh negara harus didasarkan pada dasar-dasar pelaksanaan pemerintah yang baik.

Peraturan pajak akan mendatangkan pemasukan bagi kas negara dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Akan tetapi tindakan pemasukan itu tidak boleh menekan rakyat. Oleh karena itu dalam pembuatan Undang-Undang Perpajakan harus memenuhi beberapa syarat agar diperoleh perundang-undangan pajak yang adil dan efektif.

## **2. Syarat-syarat Hukum Pajak**

Sebagaimana yang telah dikemukakan dimuka bahwa Hukum Pajak bukan hanya berfungsi sebagai penerimaaan negara saja (budgeter),

akan tetapi juga berfungsi mengatur (reguler). Sehubungan dengan hal itu, maka suatu ketentuan perpajakan bukan saja harus mempunyai sumber atau landasan hukum, akan tetapi perlu beberapa persyaratan dalam pembuatan Undang-Undang Pajak. Adapun syarat-syarat yang harus diperhatikan dalam pembuatan Undang-Undang Perpajakan menurut H. M. Ichsan<sup>61</sup> adalah syarat :

**a. Syarat Yuridis**

Undang-Undang Pajak apabila dilihat dari segi syarat yuridis maksudnya agar Undang-Undang Pajak itu adil dan ada kepastian hukum, atau dengan kata lain bahwa Undang-Undang Pajak harus dapat menyatakan keadilan yang tegas baik untuk negara maupun wajib pajak. Dalam pembuatan Undang-Undang harus diusahakan tercapainya keadilan dalam pemungutan pajak dengan mengindahkan keempat unsur dari Adam Smith mengenai asas pemungutan pajak (Adam Smith's Cannons/*The Four Maxims*). Secara konkritnya R. Santoso Brotodihardjo<sup>62</sup> mengatakan bahwa :

- 1) Hak-hak fiscus yang telah diberikan tugas memungut pajak oleh pembuat Undang-Undang harus dijamin dapat melaksanakan dengan lancar.
- 2) Wajib pajak harus memperoleh jaminan hukum, agar ia dapat diperlakukan dengan semena-mena oleh fiscus. Segala sesuatunya

---

<sup>61</sup> H. M. Ichsan, 1986, *Administrasi Perpajakan*, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Universitas Terbuka, Jakarta, hal. 1.22

<sup>62</sup> R. Santoso Brotodihardjo, 1995, *Op. Cit*, hal. 33-34.

harus diatur dalam Undang-Undang Pajak dengan terang dan tegas, tidak hanya mengenai kewajiban wajib pajak, akan tetapi juga diatur mengenai hak-hak wajib pajak.

- 3) Adanya jaminan terhadap tersimpannya rahasia-rahasia mengenai diri atau perusahaan wajib pajak yang telah disampaikan kepada instansi pajak. Ini berarti bahwa informasi dari wajib pajak kepada fiscus untuk kepentingan pajaknya, tidak akan disampaikan kepada pihak lain baik instansi pemerintahan maupun swasta. Namun dalam pelaksanaannya terdapat pengecualian seperti dalam pengadilan guna memperoleh kepentingan yang adil, rahasia ini dapat dibuka. Mengenai penting atau keharusan mengenai kerahasiaan informasi wajib pajak dapat ditemui dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 Tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan pada pasal 34 dan pasal 35, selain yang secara umum diatur dalam pasal 322 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP).
- 4) Adanya pengenaan pajak yang adil dengan maksud bahwa pembagian pajak hendaklah didasarkan pada kekuatan atau daya pikul seseorang.

#### ***b. Syarat Ekonomis***

Pajak yang dikenakan kepada rakyat hendaknya tidak dipandang dari segi penerimaan bagi negara. Akan tetapi ditujukan pula untuk mengubah tingkah laku sosial dan ekonomi dalam arti

positif. Khusus dibidang ekonomi dimana pengenaan pajak dapat berpengaruh positif terhadap pertumbuhan ekonomi. Undang-Undang Pajak yang berlaku harus diusahakan supaya jangan menghambat kelancaran produksi dan perdagangan. Disamping itu agar Undang-Undang Pajak jangan sampai menghalang-halangi rakyat untuk meningkatkan pendapatannya dan juga untuk kepentingan umum. Oleh karena itu Rochmat Soemitro<sup>63</sup> mengajukan syarat-syarat ekonomis hukum pajak yaitu :

- 1) Pajak harus dapat dibayar dari penghasilan rakyat dan tidak boleh mengurangi kekayaan rakyat.
- 2) Pajak tidak boleh menghalang-halangi lancarnya perdagangan dan industri rakyat.
- 3) Pajak tidak boleh merugikan dan mengurangi kebahagiaan rakyat.
- 4) Pajak sebaiknya ditagih pada saat tepat.

### *c. Syarat Finansial*

Syarat ini menekankan pentingnya pajak dipungut berdasarkan prinsip efisiensi, artinya bahwa biaya pemungutan lebih kecil dari hasilnya (penerimaan pajak), sehingga fungsi budgeter dari pajak dapat dilaksanakan dengan efektif

Disamping itu dalam syarat ini pajak hendaknya dipungut pada saat yang terbaik, sehingga pajak dapat dipungut secara efektif. Pengertian saat yang terbaik, adalah usaha untuk mengenakan pajak

---

<sup>63</sup> Rochmat Soemitro, 1979, *Dasar-dasar Hukum Pajak dan Pendapatan*, PT. Eresco, Bandung, hal. 23.

dihubungkan dengan saat terjadinya perbuatan, peristiwa atau keadaan yang menjadi dasar pengenaan pajak. Hal ini sesuai dengan ungkapan bahwa hukum pajak yang dianjurkan oleh para pakar pajak yaitu : "*pay as you earn*". Dengan cara ini akan dapat dicegah hal-hal yang menyusahkan wajib pajak. Apabila syarat syarat yang dikemukakan diatas dapat terjiwai dalam penyusunan perundang-undangan pajak, maka diharapkan akan terwujud suatu keadilan, kepastian hukum, dan efisiensi pelaksanaan perpajakan.

Hal lain selain persyaratan tersebut diatas, maka yang perlu diperhatikan dalam penyusunan hukum pajak agar efektif dalam pelaksanaannya menurut H.M.Ichsan<sup>64</sup> adalah:

- 1) Tujuan dari kekuasaan legislatif harus dipertimbangkan

Tujuan pembuatan Undang-Undang Pajak adalah sebagai dasar penerimaan pajak. Oleh karenanya dalam suatu peraturan perundang undangan pajak hendaknya dicegah adanya kebocoran baik dengan cara penghindaran maupun pengelakan atau penyelundupan pajak. Dengan kata lain bahwa peraturan perundang-undangan pajak harus dapat mencegah perbuatan-perbuatan tersebut.

- 2) Tidak ada keraguan

Tak seorangpun dapat menjadi subyek pajak, demikian pula tidak ada benda/kegiatan yang menjadi obyek pajak, kecuali

---

<sup>64</sup> H.M. Ichsan, 1986, *Op. Cit*, hal. 1.36

adanya petunjuk yang jelas dalam Undang-Undang Pajak. Artinya hal-hal yang menunjukkan mana subyek dan mana obyek pajak harus secara tegas termaktub dalam ketentuan perundang-undangan.

3) Bahasa harus jelas

Undang-Undang Pajak tidak dengan mudah dilaksanakan apabila bahasa yang dipergunakan tidak jelas. Artinya bahasa harus baik, penggunaan kalimat atau kata maupun istilah mudah dimengerti, baik oleh fiscus maupun oleh wajib pajak, sehingga tidak akan menyulitkan dalam pelaksanaannya.

Hal ini dimaksudkan untuk menghindarkan salah tafsir sehingga melenceng dengan apa yang dimaksud oleh pembuat undang-undang.

4) Dikemukakan cara wajib pajak menuntut pembebasan

Di samping Undang-Undang Pajak tidak memberikan kesempatan untuk menghindarkan, pengelakan atau penyelundupan pajak, maka sebaliknya disampaikan cara wajib pajak menuntut pembebasan ataupun pengurangan pajak. Hal ini sesuai dengan asas daya fungsi pengaturan dari pajak.

### **C. TINJAUAN UMUM PAJAK DAERAH DAN RETRIBUSI DAERAH**

Dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dikatakan bahwa :

1. Penyelenggaraan tugas Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat dibiayai dan atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.
2. Penyelenggaraan tugas pemerintah di daerah dibiayai dari dan atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.

Dalam menentukan pembiayaan Pemerintah Daerah memerlukan sumber-sumber pendapatan daerah. Sumber Pendapatan Daerah ini terdiri dari :

1. Pendapatan asli daerah yaitu :
  - a. Hasil pajak daerah
  - b. Hasil retribusi daerah
  - c. Hasil Perusahaan Milik daerah dan Hasil Pengelolaan Kekayaan daerah yang dipindahkan.
  - d. Lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang sah.
2. Dana Perimbangan
3. Pinjaman Daerah dan
4. Lain-lain pendapatar. daerah yang sah<sup>65</sup>

Sumber-sumber Pendapatan Daerah tersebut diharapkan menjadi sumber pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah, untuk meningkatkan dan pemeratakan kesejahteraan masyarakat.

Dalam pasal 2 Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000, menyebutkan jenis-jenis pajak daerah yang terdiri dari :

---

<sup>65</sup> Lihat Pasal 79 UU. Nomor 22 Tahun 1999.



1. Jenis Pajak Propinsi terdiri dari :

- a. Pajak Kendaraan Bermotor dan Kendaraan di Atas Air.
- b. Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor dan Kendaraan di Atas Air
- c. Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor
- d. Pajak Pengambilan dan Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan Air Permukaan.

2. Jenis Pajak Kabupaten / Kota terdiri dari :

- a. Pajak Hotel
- b. Pajak Restoran
- c. Pajak Hiburan
- d. Pajak Reklame
- e. Pajak Penerangan Jalan
- f. Pajak Pengambilan Bahan Galian Golongan C
- g. Pajak Parkir
- h. Pajak Pengambilan dan Pengelolaan Bahan Galian Golongan C
- i. Pajak Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan Air Permukaan.

Sedangkan retribusi dibagi ke dalam 3 (tiga) golongan yaitu :

- a. Retribusi Jasa Umum
- b. Retribusi Jasa Usaha
- c. Retribusi Perizinan Tertentu (pasal 18 ayat 2)

Untuk mengetahui retribusi mana masuk ke dalam jenis jasa umum, jasa usaha dan perizinan tertentu, bisa dilihat dalam Peraturan Pemerintah No. 66 Tahun 2001 yang menyebutkan :

1. Jenis-jenis retribusi jasa umum adalah :
  - a. Retribusi Pelayanan Kesehatan
  - b. Retribusi Pelayanan Persampahan/Kebersihan
  - c. Retribusi Penggantian Biaya Cetak Kartu Tanda Penduduk dan Akta Catatan Sipil.
  - d. Retribusi Pelayanan Pemakaman dan Penguburan Mayat
  - e. Retribusi Pelayanan Parkir di Tepi Jalan Umum
  - f. Retribusi Pelayanan Pasar
  - g. Retribusi Pengujian Kendaraan Bermotor
  - h. Retribusi Pemeriksaan Alat Pemadam Kebakaran
  - i. Retribusi Penggantian Biaya Cetak Peta
  - j. Retribusi Pengujian Kapal Perikanan (Pasal 2 ayat 2)
2. Jenis-jenis retribusi jasa usaha adalah :
  - a. Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah
  - b. Retribusi Pasar Grosir dan atau Pertokoan
  - c. Retribusi Tempat Pelelangan
  - d. Retribusi Terminal
  - e. Retribusi Tempat Khusus Parkir
  - f. Retribusi Tempat Penginapan/Pesanggarahan/Villa
  - g. Retribusi Penyedotan Kakus
  - h. Retribusi Rumah Potong Hewan
  - i. Retribusi Pelayanan Pelabuhan Kapal
  - j. Retribusi Tempat Rekreasi dan Olah Raga

- k. Retribusi Penyeberangan di Atas Air
  - l. Retribusi Pengolahan Limbah Cair
  - m. Retribusi Penjualan Produksi Usaha Daerah (Pasal 3 ayat 2)
3. Jenis jenis retribusi perizinan tertentu adalah :
- a. Retribusi Izin Mendirikan Bangunan
  - b. Retribusi Izin Tempat Penjualan Minuman Beralkohol
  - c. Retribusi Izin Gangguan
  - d. Retribusi Izin Trayek (Pasal 4 ayat 2)

Ada 3 (tiga) tujuan pokok yang hendak dicapai oleh Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 yang menurut Nick Devas, yaitu :

1. Menyederhanakan sistem pajak daerah, karena sekarang ini yang ada dalam pajak daerah tampaknya memiliki “nilai pengganggu” (*nuisance value*) yang besar bila dibandingkan dengan penerimaan yang dihasilkan. Perubahan semacam ini bertujuan menyingkiri “bobot mati” (*Dead Weight Burden*) Pajak Daerah, sesuai dengan berbagai perubahan di bidang pajak yang dilakukan baru-baru ini dan dengan kekhawatiran mengenai “ekonomi biaya tinggi”. Perubahan ini bertujuan mewujudkan sistem pajak yang lebih adil.
2. Menaikkan penerimaan dari Pajak Daerah, agar daerah tidak terlalu banyak bergantung pada bantuan dari Pemerintah Pusat. Hal ini terutama sangat penting karena penerimaan Pemerintah Pusat dari minyak sudah jauh berkurang. Tapi menaikkan penerimaan dari pajak daerah bukanlah pekerjaan yang mudah. Sehingga tujuan pertama berarti banyak pajak

daerah yang dihapus. Sedangkan tujuan yang kedua hampir semua lahan pajak yang subur dikuasai Pemerintah Pusat. Namun demikian mungkin ada peluang untuk menaikkan penerimaan dari jenis-jenis tertentu pajak daerah dan untuk menyerahkan sumber-sumber pajak baru tertentu kepada pemerintah daerah.

3. Perubahan sistem pajak yang mungkin ada, yang menyangkut wewenang Pemerintah daerah.

Sekarang ini pemerintah daerah memiliki peluang yang sangat luas untuk menetapkan tarif pajak daerah dan menciptakan pajak daerah yang baru dengan persetujuan Departemen Dalam Negeri.<sup>66</sup>

Dalam rangka mengefisienkan pemungutan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah diperlukan peningkatan kinerja aparat perpajakan daerah (dalam hal ini Dinas Pendapatan Daerah Tingkat II). Peningkatan kinerja ini bisa dilaksanakan bila ada peninjauan terhadap kelembagaan perpajakan daerah.

Menurut David Osborne dan Ted Gaebler<sup>67</sup> tentang "*Reinventing Government*" mengharapkan adanya transformasi sektor publik dengan jiwa kewirausahaan (*interpreneurship*) dengan melepaskan aktifitas pelaksanaan administratif yang mampu dilakukan masyarakat. Teori yang sangat terkenal yaitu : *Reinventing Government* ada 10 (sepuluh) kunci pokok yang diajukan,

---

<sup>66</sup> Masri Maris, 1989, *Keuangan Pemerintah Daerah di Indonesia*, Universitas Indonesia Press, Jakarta, hal. 60-61.

<sup>67</sup> David Osborne dan Ted Gaebler, 1996, *Mewirauahakan Birokrasi*, PT. Pustaka Binaman Pressindo, Jakarta.

antara lain salah satunya pemerintah yang katalis : mengarahkan ketimbang mendayung. (*Catalytic Government : Steering Rather Than Rowing*).

Pemerintah yang katalis adalah pemerintah yang menitikberatkan pada pemberian pengarahan daripada menggerakkan sendiri pelayanan kepada masyarakat. Gagasan yang melatar belakangi lahirnya konsep pemerintah yang katalistis ini (*Catalytic Government*) didasarkan pada upaya dari pemerintah untuk mewujudkan misinya yaitu memberikan pelayanan kepada masyarakat. Dalam kaitan ini pemerintah tidak terlibat langsung dalam kegiatan-kegiatan pelayanan, cukup sebagai pengendali dan pengatur. Untuk itu pemerintah cukup mendorong dan membina sektor swasta untuk berperan serta dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Dengan kata lain pemerintah harus mengambil peran sebagai katalisator dalam pemenuhan pelayanan publik dengan cara merangsang sektor swasta melalui pola "*steer more, row less*". Sudah barang tentu menswastakan pelayanan masyarakat tidak berarti menswastakan pemerintah, hal ini sebagaimana dinyatakan David Osborne dan Ted Gaebler bahwa : "*...service can be contracted out or turned over to private sector*".<sup>68</sup>

Sasaran yang ingin dicapai melalui prinsip ini adalah :

1. Pemerintah haruslah berkonsentrasi untuk membuat kebijaksanaan yang efektif dan lebih banyak mengarahkan ketimbang sebagai pelaksana.
2. Pemerintah harus mendorong pihak swasta untuk berpartisipasi dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Hal ini dapat berbentuk kemitraan antara pemerintah dengan swasta ataupun swasta sepenuhnya.

---

<sup>68</sup> *Ibid*, hal. 45.

3. Dengan melibatkan pihak swasta dalam pelayanan berarti beberapa lembaga pemerintah dari para pelaksana di instansi pemerintah dirampingkan tanpa mengurangi kualitas misalnya yaitu pelayanan kepada masyarakat yang terbaik.
4. Pemerintah harus memberikan insentif kepada pihak swasta, misalnya pemberian kredit dengan bunga ringan, kemudahan dalam penyelesaian perizinan, keringanan dalam pembayaran bea import masuk barang modal dan lain-lain.
5. Pemerintah perlu menyelenggarakan sistem pelayanan dalam satu atap (*one stop service*) atau sistem pelayanan satu pintu terutama untuk kegiatan pelayanan yang tidak mungkin diserahkan pada pihak swasta.

Salah satu contoh pelaksanaan prinsip *catalytic government* dalam sistem perpajakan di Indonesia misalnya dalam hal pemberian fasilitas perpajakan. Beberapa fasilitas perpajakan diberikan kepada wajib pajak yang melakukan penanaman modal di bidang-bidang usaha tertentu dan atau di daerah-daerah tertentu. (Pasal 31 A Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1994). Pemberian fasilitas ini dilakukan untuk mendukung pengembangan sektor-sektor dan daerah-daerah yang menjadi prioritas dalam pembangunan nasional. Fasilitas sektoral ini terutama diarahkan pada sektor yang berorientasi ekspor.

Adapun fasilitas yang diberikan berupa :

- a. Pengurangan penghasilan netto paling tinggi 30 % dari jumlah penanaman yang dilakukan.

- b. Penyusutan dan amortisasi yang dipercepat
- c. Kompensasi kerugian yang lebih lama tetapi tidak lebih dari 10 tahun
- d. Pengenaan pajak penghasilan atas deviden sebagaimana dimaksud dalam pasal 26 sebesar 10%, kecuali apabila tarif menurut perjanjian perpajakan yang berlaku menetapkan lebih rendah.<sup>69</sup>

---

<sup>69</sup> Lihat pasal 31 ayat 1 UU. Nomor 17 Tahun 2000.

### **BAB III**

## **HASIL PENELITIAN DAN ANALISA DATA**

### **A. HASIL PENELITIAN**

#### **1. Fungsi Budgeter Dalam Pajak Daerah dan Retribusi Daerah**

Untuk menjamin keseragaman dalam pelaksanaan UU Nomor 34 Tahun 2000, pemerintah mengeluarkan 2 Peraturan Pemerintah yaitu :

- 1) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 65 Tahun 2001 tentang Pajak Daerah.
- 2) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah.

Kelengkapan peraturan perundang-undangan tersebut sebagai salah satu upaya untuk mewujudkan otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab, pembiayaan pemerintah dan pembangunan daerah yang berasal dari Pendapatan Asli Daerah dan khususnya yang bersumber dari Pajak Daerah perlu ditingkatkan, sehingga kemandirian daerah dalam hal pembiayaan penyelenggaraan pemerintah di daerah dapat terwujud.

Di samping itu, upaya peningkatan penyediaan pembiayaan yang bersumber dari Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, antara lain dilakukan dengan peningkatan kinerja pemungutan, penyempurnaan dan penambahan jenis pajak, serta pemberian keleluasaan bagi daerah untuk



menggali sumber-sumber penerimaan, khususnya dari sektor Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

Pembahasan selanjutnya sampai sejauh mana kontribusi Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang ada di Kota Semarang dalam penerimaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Semarang, dapat dilihat di dalam tabel berikut ini.

TABEL I  
KONTRIBUSI PAJAK DAERAH KOTA SEMARANG  
DALAM PENERIMAAN ANGGARAN PENDAPATAN DAN  
BELANJA DAERAH KOTA SEMARANG  
DALAM TAHUN ANGGARAN  
1994/1995 s/d 1998/1999

No	Tahun Anggaran	Penerimaan	Kontribusi	Prosentase (%)
1	1994/1995	89.573.848.449	15.583.868.062	17,39
2	1995/1996	113.896.010.454	18.503.381.214	16,24
3	1996/1997	124.646.339.934	21.210.897.390	17,01
4	1997/1998	152.966.429.659	23.752.108.612	15,52
5	1998/1999	153.937.461.252	26.358.194.558	17,12

Sumber data : Nota Perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Semarang Tahun 1994/1995 s/d 1998/1999

Dari Tabel I dapat diketahui seberapa besar kontribusi Pajak Daerah dalam penerimaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Semarang. Dalam tahun 1994/1995 kontribusi Pajak Daerah sebesar Rp. 15.583.868.062,00 atau 17,39% pada penerimaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Rp. 89.573.848.449,00. Penerimaan ini untuk tahun 1995/1996 meningkat sebanyak Rp. 1.919.513.152,00 sehingga kontribusinya mencapai Rp. 18.503.381.214,00 atau 16,24 % dari total penerimaan sebesar Rp. 113.896.010.454,00. Bila dibandingkan

prosentase penerimaan tahun 1995/1996 dengan tahun 1994/1995 terjadi penurunan sebesar 1,15 %, hal ini disebabkan target penerimaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah untuk tahun 1995/1996 dinaikkan dari tahun 1994/1995 sebesar Rp. 89.57184.449,00 menjadi sebesar Rp.113.896.010.454,00. Sedangkan tahun 1996/1997 kontribusi Pajak Daerah mencapai Rp. 21.210.897.390,00 atau 17,01%,% dari total penerimaan sebesar Rp. 124.646.339.934,00. Kemudian untuk tahun 1997/1998 terdapat penurunan prosentase kontribusi Pajak Daerah sebesar 15,52% atau Rp. 23.966.429.65,00. Hal ini disebabkan karena diberlakukannya UndangUndang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, yang tadinya Pajak Daerah di Kota Semarang ada 37 jenis berubah menjadi 6 jenis Pajak Daerah yang berlaku untuk Daerah Tingkat II yaitu pajak reklame, pajak pengambilan, dan pengolahan bahan galian golongan C dan pajak pemanfaatan air bawah tanah dan air permukaan, pajak hiburan, pajak penerangan jalan, dan pajak hotel dan restoran.

Sedangkan untuk tahun 1998/1999 kontribusi Pajak Daerah dalam penerimaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah sebesar Rp. 26.358.194.558,00 atau 17,12 % dari total penerimaan sebesar Rp. 151.937.361.252,00.

TABEL 2  
KONTRIBUSI RETRIBUSI DAERAH KOTA SEMARANG  
DALAM PENERIMAAN ANGGARAN PENDAPATAN DAN  
BELANJA DAERAH KOTA SEMARANG  
DALAM TAHUN ANGGARAN  
1994/1995 s/d 1998/1999

No	Tahun Anggaran	Penerimaan	Kontribusi	Prosentase (%)
1	1994/1995	89.573.848.449	13.694.263.866	15,28
2	1995/1996	113.896.010.454	14.811.351.471	13,00
3	1996/1997	124.646.339.934	18.002.279.452	14,44
4	1997/1998	152.966.429.659	20.230.260.679	13,22
5	1998/1999	153.937.461.252	14.557.784.479	9,45

Sumber data : Nota Perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Semarang Tahun Anggaran 1994/1995 s/d 1998/1999

Dari Tabel 2 tersebut di atas dapat diketahui besarnya kontribusi Retribusi Daerah dalam penerimaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Semarang. Dalam tahun 1994/1995 kontribusi Retribusi Daerah sebesar Rp. 13.694.263.866,00 atau 15,28% pada penerimaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah sebesar Rp. 89.573.848.449,00. Sedangkan untuk tahun anggaran 1995/1996 penerimaan Retribusi Daerah meningkat menjadi Rp. 14.811.351.471,00 atau 13 % dari total penerimaan sebesar Rp. 113.896.010.454,00. Bila dibandingkan prosentase penerimaan tahun 1995/1996 dengan tahun 1994/1995 terjadi penurunan sebesar 2,28 %, hal ini disebabkan target penerimaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah untuk tahun 1995/1996 dinaikkan dari tahun 1994/1995 sebesar Rp. 89.573.848.449,00 menjadi Rp. 113.896.010.454,00. Sedangkan

untuk tahun anggaran 1996/1997 kontribusi dari Retribusi Daerah mencapai Rp. 18.002.279.452,00 atau 14,44% dari total penerimaan sebesar Rp. 124.646.339.934,00. Kemudian untuk tahun 1997/1998 penerimaan Retribusi Daerah meningkat menjadi Rp. 20.230.260.679,00. Bila dibandingkan prosentase penerimaan tahun 1997/1998 dengan tahun 1996/1997 terjadi penurunan sebesar 1,22%, hal ini disebabkan target penerimaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah untuk tahun 1997/1998 menjadi sebesar Rp. 152.966.659,00. Selanjutnya untuk tahun 1998/1999 terjadi penurunan Retribusi Daerah sebesar Rp. 5.672.476.264,00, bila dibandingkan tahun 1997/1998 yang berhasil memasukkan Retribusi Daerah dijadikan satu pungutan menjadi satu Retribusi Daerah dengan nama Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah yang berasal dari 13 (tiga belas) retribusi seperti penggunaan Gedung Juang, penggunaan Gedung Pertemuan Balai Kota, penggunaan Gedung Taman Raden Saleh, penggunaan Gedung Wisma Pancasila, penggunaan Gedung Pertemuan Manunggal Jati, Penggunaan Gedung Tri Lomba Juang, penggunaan mobil jenazah, penggunaan mobil derek, penggunaan mobil ambulance, penggunaan mobil unit kebakaran, penggunaan alat-alat berat, sewa rumah milik Pemda, dan sewa lahan. Sehingga sampai sekarang Retribusi Daerah yang ada di Kota Semarang baru ada 10 jenis Retribusi Daerah seperti retribusi terminal, retribusi pasar, retribusi tempat rekreasi dan olah raga, retribusi parkir tepi jalan umum, retribusi penggantian biaya cetak peta, retribusi ijin peruntukan

penggunaan tanah, retribusi ijin gangguan, retribusi ijin mendirikan bangunan.

Menurut Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah ditentukan bahwa Pajak Daerah tinggal 9 (sembilan) jenis yang terdiri dari :

- Pajak Daerah tingkat I ada 3 (tiga) jenis
- Pajak Daerah tingkat II ada 6 (enam) jenis, dan untuk Retribusi Daerah tergolong ke dalam 3 (tiga) jenis Retribusi Daerah yaitu :
  - Retribusi jasa umum
  - Retribusi jasa usaha dan
  - Retribusi perizinan tertentu

Prinsip pemerintahan yang desentralisasi (*Decentralized Government*) yang ditawarkan David Osborne dan Ted Gaebler dalam *Reinventing Government* dalam era globalisasi sekarang ini sangat dibutuhkan. Karena dalam pemerintahan sentralisasi baik dalam pengambilan keputusan maupun dalam hal memberikan pelayanan dengan jenjang hirarki yang bertingkat-tingkat, dianggap sudah tidak dapat mengimbangi perubahan-perubahan yang terjadi begitu cepat.

Melalui sistem tersebut proses pengambilan keputusan akan memakan waktu yang lama, padahal dalam abad informasi ini tekanan untuk mempercepat proses pengambilan keputusan semakin meningkat. Untuk itu salah satu cara yang cukup efektif yang dapat dilakukan adalah dengan menerapkan sistem desentralisasi, yakni dengan mendelegasikan

wewenang kepada lebih banyak orang/pihak atau lembaga terutama Pemerintah Daerah untuk mengambil keputusan maupun dalam memberi pelayanan. Dengan mendesentralisasikan urusan kepada pihak-pihak lain, badan-badan pemerintah dapat berkonsentrasi kepada kegiatan-kegiatan lainnya. Sehingga sasaran yang ingin dicapai dalam gagasan ini adalah:

- a. Pemerintah harus mengidentifikasi urusan-urusan yang dapat didesentralisasikan.
- b. Mengupayakan agar pemerintah mendesentralisasikan sebanyak mungkin wewenang kepada pemerintah di bawahnya.
- c. Menerapkan manajemen partisipatif yang lebih luwes, sportif, inovatif, efektif, produktif dan diterima masyarakat.

Salah satu contoh pelaksanaan prinsip *Decentralized Government* dalam sistem perpajakan di Indonesia dapat dilihat dalam Undang-Undang Pajak Bumi dan Bangunan. Di sana diatur mengenai pelimpahan wewenang penagihan Pajak Bumi dan Bangunan kepada Gubernur Kepala Daerah Tingkat I dan/atau Bupati/Walikotamadya Kepala Daerah Tingkat II (pelimpahan wewenang ini bisa dilihat dalam Keputusan Menteri Keuangan Nomor : 1007/KMK.04/1995 menyebutkan bahwa dalam rangka memperlancar pemasukan, penerimaan pajak Menteri Keuangan memberikan pelimpahan wewenang kepada pada Gubernur Kepala Daerah Tingkat I dan/atau Bupati/Walikotamadya Kepala Daerah Tingkat II). Maksud dari pelimpahan wewenang penagihan pajak ini adalah dalam rangka efisiensi dan

efektivitas pemungutan Pajak Bumi dan Bangunan, sebagai konsekuensi dari pembagian hasil penerimaan dari Pajak Bumi dan bangunan dimana Pemerintah Pusat berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 1985 mendapat 10% dari seluruh penerimaan dan 90% untuk Daerah Tingkat I dan Daerah Tingkat II.

Menurut Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, maka jenis Pajak Daerah Kota/Kabupaten terdiri dari 7 (tujuh) jenis yaitu :

1. Pajak Hotel
2. Pajak Restoran
3. Pajak Hiburan
4. Pajak Reklame
5. Pajak Penerangan Jalan
6. Pajak Pengambilan Bahan Galian Golongan C
7. Pajak Parkir.

Sedang Retribusi Daerah terdiri dari 3 obyek yaitu :

1. Obyek Retribusi Jasa Umum
2. Obyek Retribusi Jasa Usaha
3. Obyek Retribusi Perijinan Tertentu

Dari hasil penelitian dapat diketemukan data hasil Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Kota Semarang sebagaimana terlihat dalam tabel-tabel di bawah ini.

TABEL 3  
PENDAPATAN PAJAK DAERAH  
KOTA SEMARANG TAHUN 2001

No	Pajak Daerah	Anggaran Setelah Perubahan (Rp)	Dasar Hukum
1	Pajak Hotel dan Restoran	17.655.292.000,-	Perda No. 3 Tahun 1998 Tgl. 25-02-1998 disahkan Mendagri No. 973.33.645 Tgl. 04-08-1998. Diundangkan dalam LD Seri A No. 5 Tahun 1998.
2	Pajak Hiburan	2.602.834.000,-	Perda No. 2 Tahun 1998 Tgl. 25-02-1998 disahkan Mendagri No. 973.33.645 Tgl. 04-08-1998. Diundangkan dalam LD Seri A No. 4 Tahun 1998
3	Pajak Reklame	2.471.971.000,-	Perda No. 1 Tahun 1998 Tgl. 25-02-1998 disahkan Mendagri No 973.33.645 Tgl. 04-08-1988. Diundangkan dalam LD Seri A No. 3 Tahun 1998.
4	Pajak Penerangan Jalan	21.731.085.000,-	Perda No. 4 Tahun 1998 Tgl. 25-02-1998 disahkan Mendagri No. 973.33.645 Tgl. 04-08-1988. Diundangkan dalam LD No. 6 Tahun 1998 Seri A No. 4 Tgl. 15-08-1998.



5	Pajak Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan Air Permukaan	2.009.219.000,-	Perda No. 6 Tahun 1998 Tgl. 25-02-1998 disahkan Mendagri No. 973.33.645 Tgl. 04-08-1988. Diundangkan dalam LD Seri A No. 8 Tahun 1998.
---	---	-----------------	---

Sumber data : Nota Perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Semarang Tahun 2001

Dari daftar pajak di atas ternyata hasil Pajak Daerah yang terbesar berasal dari pajak penerangan jalan yaitu sebesar 21.731.085.000,- yaitu yang kedua berasal dari pajak hotel dan restoran sebesar 17.655.292.000,-. Pajak penerangan jalan yang ditarik bersamaan dengan pembayaran langganan listriknya PT. PLN berarti pengutipan Pajak Daerah tersebut atas beban rakyat.

Dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 pada alinea keempat yang berbunyi "melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia serta untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan keadilan sosial", Pembukaan UUD 1945 ini tampak bahwa negara melaksanakan berbagai kebijakan karena kepentingan rakyat, oleh karena itu negara memerlukan dana untuk kepentingan tersebut. Pemungutan pajak harus terlebih dahulu disetujui oleh rakyat sebagaimana ditentukan dalam Pasal 23 A UUD 1945. Sedang pajak yang akan dipungut harus diatur dan didasarkan pada Undang-Undang, berarti pemungutan pajak telah mendapat persetujuan

dari rakyat melalui perwakilan di Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Dengan asas ini berarti tindakan pemerintah maupun pemerintah daerah telah memperoleh jaminan hukum yang tegas.

Ada beberapa pendapat yang dapat digunakan sebagai dasar pembahasan mengenai pajak yaitu pendapat-pendapat berikut ini :

1. Mr. Dr. N. J. Feldmann<sup>70</sup>

*"Pajak adalah prestasi yang dipaksakan sepihak oleh dan terhutang kepada Penguasa, (menurut norma-norma yang ditetapkan secara umum), tanpa adanya kontra-prestasi, dan semata-mata digunakan untuk menutup pengeluaran-pengeluaran umum".*

2. Prof. Dr. M. J. H. Smeets<sup>71</sup>

*"Pajak adalah prestasi kepada Pemerintah yang terutang melalui norma-norma umum, dan yang dapat dipaksakannya, tanpa adanya kontra-prestasi yang dapat ditunjukkan dalam hal yang individual ; maksudnya adalah untuk membiayai pengeluaran Pemerintah".*

Smeets mengakui bahwa definisinya hanya menonjolkan, fungsi budgeter saja, baru kemudian menambahkan pada definisinya.

3. Dr. Soeparman Soemahamidjaja<sup>72</sup>

*"Pajak adalah iuran wajib, berupa uang atau barang yang dipungut oleh Penguasa berdasarkan norma-norma hukum, guna menutup*

---

<sup>70</sup> Wirawan B. Ilyas dan Richard Burton, 2001, *Hukum Pajak*, Salemba Empat, Jakarta, hal. 4.

<sup>71</sup> *Ibid.*

<sup>72</sup> Mulyo Hadi, 1994, *Dasar-Dasar Penagihan Pajak Negara*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, hal 15.

*biaya produk barang-barang dan, jasa-jasa kolektif dalam mencapai kesejahteraan umum".*

Ia mencantumkan istilah Iuran Wajib dengan harapan terpenuhinya ciri bahwa pajak dipungut dengan bantuan dari dan kerja sama dengan Wajib Pajak, sehingga perlu pula dihindari penggunaan istilah "paksaan". Selanjutnya ia berpendapat terlalu berlebihan kalau khusus mengenai pajak ditekankan pentingnya unsur paksaan karena dengan mencantumkan unsur paksaan seakan-akan tidak ada kesadaran masyarakat untuk melakukan kewajibannya.

4. Prof Dr. Rochmat Soemitro, SH<sup>73</sup>

*"Pajak adalah iuran rakyat kepada Kas Negara berdasarkan Undang-undang (yang dapat dipaksakan) dengan tiada mendapatkan jasa-timbal (kontra-prestasi), yang langsung dapat ditunjukkan dan yang digunakan untuk membayar pengeluaran umum".*

Rochmat Soemitro menjelaskan bahwa unsur 'dapat dipaksakan' artinya bahwa bila utang pajak tidak dibayar, maka utang pajak tersebut dapat ditagih dengan menggunakan kekerasan seperti dengan mengeluarkan surat paksa dan melakukan penyitaan bahkan bisa dengan melakukan penyanderaan, sedangkan terhadap

---

<sup>73</sup> Rochmat Soemitro, 1991, *Azaz-Azaz Hukum Perpajakan*, Bina Cipta-BPHN, Bandung, hal. 31.

pembayaran pajak tersebut tidak dapat ditunjukkan jasa-timbal-balik tertentu seperti halnya dengan retribusi.

Dari beberapa pengertian di atas maka dapat dimengerti bahwa pembayaran pajak meskipun dapat dipaksakan tetapi terhadap pembayaran pajak tersebut tidak ada kontra-prestasi (imbalan yang langsung dapat dihasilkan oleh si pembayar pajak). Jadi kewajiban pembayar pajak oleh rakyat merupakan keharusan. Dengan dasar pemahaman demikian maka pajak daerah yang terbesar berasal dari pajak penerangan yang berarti melibatkan sebagian besar masyarakat yang mempunyai legalitas sangat kuat, hal tersebut dapat dibuktikan dengan adanya peraturan daerah tentang pajak penerangan jalan yaitu Perda No. 4 Tahun 1998. Dengan pengertian bahwa pajak yang dibayarkan tidak harus ada kontra-prestasinya maka implikasinya justru seperti pajak reklame yang membagi keuntungan pada perusahaan yang seharusnya dikenakan pajak yang besar. Pemaksaan terhadap rakyat (warga negara) di dalam membayar pajak untuk membiayai pemerintahan implikasinya pemerintah berkewajiban memberikan pelayanan terbaik atau paling tidak meletakkan kepentingan rakyat di atas segalanya. Pengertian pajak sebagaimana dikemukakan beberapa ahli di atas memang lebih cenderung pajak dalam fungsi budgeter.

Sistematika dasar yang selalu digunakan dalam ilmu hukum meletakkan hukum pajak merupakan bagian dari hukum administrasi

negara, yang merupakan segenap peraturan hukum yang mengatur segala cara kerja dan pelaksanaan serta wewenang lembaga-lembaga negara beserta aparatur negaranya dalam melaksanakan tugas administrasi negara. Meskipun pajak merupakan bagian dari hukum administrasi negara tetapi di dalam prakteknya lebih mendekati seperti hukum pidana maupun hukum perdata. Adanya sanksi pidana maupun sanksi perdata menunjukkan bahwa hukum pajak mempunyai kekuatan memaksa bagi wajib pajak.

Otonomi daerah yang memberikan wewenang kepada pemerintah Kota/Kabupaten memberi keleluasaan untuk menetapkan serta mengutip pajak dari masyarakat. Permasalahan yang muncul adalah bagaimana penetapan pajak daerah menetapkan asas keadilan bagi wajib pajak daerah. Disamping itu karena pajak daerah merupakan kewajiban yang harus dilaksanakan oleh rakyat di dalam membiayai pemerintah daerah maka fungsi regulasi dari pajak daerah sangat tergantung kepada kebijakan pelaksana yang mempunyai wewenang penuh untuk menggunakan pendapatan asli daerah yang berasal dari pajak daerah.

TABEL 4

PENDAPATAN RETRIBUSI DAERAH  
KOTA SEMARANG TAHUN 2001

No.	Restribusi daerah	Anggaran Setelah Perubahan (Rp)	Dasar Hukum
01.	Retribusi Pelayanan Kesehatan	5.808.266.000,-	Perda No.7 tahun 2000 Tgl. 28-08-2000
02.	Retribusi Pelayanan Persampahan / Kebersihan	5.703.665.000,-	Perda No.6 tahun 1993 disahkan Gub. KDH Tk.I Jateng. Tgl. 08-06-1993 No.188.33/303/93. Diundangkan dalam LD Seri B No.6.
03.	Retribusi Penggantian Biaya Cetak KTP	1.548.000.000	Perda No.4 tahun 2000 Tgl. 28-08-2000 Diundangkan dalam LD Seri D No.23
04.	Retribusi Akta Catatan Sipil	576.000.000,-	Perda No.4 tahun 2000 Tgl. 28-08-2000 Diundangkan dalam LD Seri D No.23
05.	Retribusi Pasar	3.414.050.000,-	Perda No.9 tahun 1998 Tgl. 15-07-1998 disahkan Mendagri No.9/4.33.115 Tgl. 16-12-1998 Diundangkan dalam LD No.12 tahun 1998 Seri B.
06.	Retribusi Pengujian Kendaraan Bermotor	1.046.927.000,-	
07.	Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah	1.528.010.000,-	Perda No.9 tahun 1998 Tgl. 28-08-2000 Diundangkan dalam LD No.16 tahun 2000 Seri D No.28 tgl. 07-09-2000.
08.	Retribusi Penyedotan Kakus	67.500.000,-	Perda No.5 tahun 2000 Tgl. 28-08-2000 Diundangkan dalam LD Seri D No.24 tgl. 07-09-2000.

09.	Retribusi Tempat Penginapan / Pesanggrahan/Villa	150.640.000,-	Perda No.8 tahun 2000 . Tgl. 28-08-2000 Diundangkan dalam LD Seri D No.27 tgl. 07-09-2000.
10.	Retribusi Tempat Rekreasi dan Olah Raga	523.280.000,-	Perda No.10 tahun 1998 Tgl. 15-07-1998 Disahkan Mendagri No.974.33.1116 Tgl. 16-12-1998 Diundangkan dalam LD No.13 th 1998 Sei B.
11.	Retribusi IMB	2.536.500.000,-	Perda No.17 th 1999 Disahkan Mendagri No.974.33.132 Tgl. 01-03-1999 diundangkan dalam LD No.2 th 1999 Seri B No.3
12.	Retribusi Ijin Trayek	52.088.000,-	Perda No.3 tahun 1997 Disahkan Gub. KDH Tk.I Jateng Tgl. 18-12- 1997 No.188.3/570/1997 Diundangkan dalam LD Seri B. No.1 tahun 1998

Sumber Data : Nota Perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah  
Kota Semarang Tahun 2001

Pendapatan Pemerintah Kota yang berasal dari pos bagian laba

Badan Usaha Milik Daerah dapat dilihat dari tabel di bawah ini :

TABEL 5  
PENDAPATAN POS BAGIAN LABA BADAN USAHA MILIK DAERAH  
KOTA SEMARANG TAHUN 2001

No.	Pos Bagian Laba Badan Usaha Milik Daerah	Anggaran Setelah Perubahan (Rp)	Dasar Hukum
01.	RPH dan Budi Daya Hewan Potong	42.359.000,-	Perda No.7 tahun 1999 Tgl. 22-7-1999. Disahkan tgl.24- 09-1999. Diundangkan tgl. 1- 10-1999 dalam Lembaran Daerah No.21 th. 1999 Seri D No.18.
02.	Percetakan	38.755.000,-	Perda No.6 tahun 1982 Tgl. 12-1-1985. No.188.3/27/1985 Diundangkan tanggal 15-2- 1985 dalam LD No.2 Tahun 85 Seri LD

Sumber Data : Nota Perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah  
Kota Semarang tahun 2001

Dari tabel di atas ada kenaikan pendapatan dari RPH dan Budi  
Daya Hewan Potong sebesar Rp. 7.087.000,- sedang untuk bagian laba  
BUMD Percetakan hanya bertambah Rp. 178.000,-. Dari Tabel 4 dan  
Tabel 5 ternyata penambahan diperoleh yang terbesar dari retribusi  
layanan kesehatan.

Pendapatan Pemerintah Kota yang berasal dari pajak daerah  
dapat dilihat dari tabel dibawah ini :



TABEL 6  
PENDAPATAN PAJAK DAERAH  
KOTA SEMARANG TAHUN 2001

No.	Pajak Daerah	Anggaran Setelah Perubahan (Rp)	Dasar Hukum
01.	Pajak Hotel dan Restoran	17.655.292.000,-	Perda No. 3 Tahun 1998 Tgl. 25-02-1998 Disahkan Mendagri No. 973.33.645 Tgl. 4-08-1998 Diundangkan dalam LD Seri A No.5 Tahun 1998.
02.	Pajak Hiburan	2.902.834.000,-	Perda No. 2 Tahun 1998 Tgl. 25-02-1998 Disahkan Mendagri No. 973.33.645 Tgl. 4-08-1998 Diundangkan dalam LD Seri A No.4 Tahun 1998.
03.	Pajak Reklame	2.471.971.000,-	Perda No. 1 Tahun 1998 Tgl. 25-02-1998 Disahkan Mendagri No. 973.33.645 Tgl. 4-08-1998 Diundangkan dalam LD Seri A No.3 Tahun 1998.
04.	Pajak Penerangan Jalan	21.731.085.000,-	Perda No. 4 Tahun 1998 Tgl. 25-02-1998 Disahkan Mendagri No. 973.33.645 Tgl. 4-08-1998 Diundangkan dalam LD No.6 Tahun 98. Seri A No.4 th 1998.
05.	Pajak Pemanfaatan Air Bawah Tanah & Air Permukaan	2.009.219.000,-	Perda No. 6 Tahun 1998 Tgl. 25-02-1998 Disahkan Mendagri No. 973.33.645 Tgl. 4-08-1998 Diundangkan dalam LD Seri A No.8 Tahun 1998.

Sumber Data : Nota Perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Semarang tahun 2001

Pada prinsipnya pemungutan dengan nama retribusi sama dengan pajak yaitu 4 (empat) unsur dalam pengertian pajak lama dengan retribusi. Sedangkan imbalan (kontra-prestasi) dalam retribusi langsung dapat dirasakan oleh pembayar retribusi. Unsur yang melekat pada pengertian retribusi adalah :

1. Pemungutan retribusi harus berdasarkan Undang-Undang
2. Sifat pungutannya dilakukan oleh negara
3. Digunakan untuk pengeluaran bagi masyarakat umum
4. Kontra-prestasi (imbalan) langsung dapat dirasakan oleh pembayar retribusi.

Umumnya pungutan atas retribusi diberikan atas pembayaran berupa jasa atau pembelian izin tertentu yang disediakan atau diberikan oleh pemerintah kepada setiap orang atau badan, misalnya : retribusi atas penyediaan tempat penginapan, retribusi tempat pencucian mobil, pembayaran aliran listrik, pembayaran abonemen air minum. Retribusi tempat penitipan anak, retribusi pelayanan pemakaman dan pengabuan mayat, retribusi izin mendirikan bangunan, retribusi izin gangguan.

Karena kontra-prestasinya langsung dapat dirasakan, maka dari sudut sifat paksaannya lebih mengarah pada hal yang bersifat ekonomis. Artinya bila seseorang atau badan tidak mau membayar retribusi maka manfaat ekonominya langsung dapat dirasakan. Namun, apabila manfaat ekonomisnya telah dipaksakan tetapi retribusinya tidak dibayar, maka secara yuridis pelunasannya dapat dipaksakan seperti halnya pajak.

Dari uraian di atas maka dapat diketahui bahwa retribusi mempunyai perbedaan yang cukup prinsipil dibandingkan dengan pajak. Retribusi dikutip karena adanya prestasi yang diberikan pemerintah atau kontra-prestasi, dalam hal ini ada perimbangan antar hak dan kewajiban pemerintah dan rakyat. Atau dapat pula diartikan rakyat dapat menolak pembayaran retribusi apabila kontra-prestasi yang diberikan oleh pemerintah tidak memadai. Mengenai regulasi hasil retribusi daerah dari hasil penelitian tidak ditemukan adanya pembagian regulasi retribusi dan budgeter hasil retribusi, baik diatur dengan peraturan daerah maupun ketentuan-ketentuan lain sehingga tidak dapat ditarik kesimpulan dengan pasti.

## **2. Fungsi Regulasi Dalam Pajak Daerah dan Retribusi Daerah**

Kalau kita kaji dalam ketentuan perpajakan yang ada, tidak ada satu pasal pun dalam Undang-Undang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang mengatur fungsi regulasi, hal ini hanya dapat dijumpai pada Penjelasan Umum dari Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1994 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum Perpajakan dan Tata Cara Perpajakan, disebutkan bahwa fungsi regulasi dalam perpajakan antara lain untuk :

- a. Menunjang usaha pembangunan secara merata, mendorong investasi secara merata di seluruh Republik Indonesia terutama untuk mendorong pembangunan di daerah terpencil yang selama ini

dirasakan terbelakang atau terlambat perkembangannya, baik dalam rangka pemerataan pembangunan dan pendayagunaan sumber daya alam maupun dalam rangka peningkatan penerimaan pajak dalam jangka panjang

- b. Menunjang usaha peningkatan ekspor non migas, barang hasil olahan, dan jasa-jasa dalam rangka meningkatkan perolehan devisa
- c. Menunjang usaha pengembangan usaha kecil untuk mengoptimalkan pengembangan potensinya dan dalam rangka pengentasan sebagian masyarakat dari kemiskinan.
- d. Menunjang usaha pengembangan sumber daya manusia, ilmu pengetahuan dan teknologi.
- e. Menunjang usaha pelestarian dan ekosistem, sumber daya alam dan lingkungan hidup.
- f. Menunjang usaha meningkatkan keadilan dalam partisipasi masyarakat dalam pembiayaan pembangunan dan sesuai dengan kemampuannya.

Dalam kaitan pajak sebagai fungsi regulasi, Nafziger mengatakan bahwa pajak adalah salah satu alat kebijaksanaan fiskal yang dapat digunakan untuk mengatur kegiatan-kegiatan ekonomi melalui pasar barang (*commodity, market*).

Pada saat kondisi ekonomi cenderung ke arah inflasi (*overheating economy*), maka salah satu kebijaksanaan yang dapat dilakukan pemerintah adalah kebijaksanaan fiskal yang bersifat

kontraksi, yang instrumennya adalah menurunkan pengeluaran pemerintah dan/atau meningkatkan pajak. Sebaliknya apabila ekonomi sedang mengalami kelesuan, maka salah satu kebijaksanaan fiskal yang bersifat ekspansif, yaitu dengan meningkatkan pengeluaran pemerintah dan atau menurunkan pajak.

Lebih lanjut Musgrave and Musgrave mengatakan bahwa fungsi regulasi terutama berkaitan dengan peranan pajak dalam mengatur irama kegiatan ekonomi, alokasi sumber, redistribusi pendapatan dan konsumsi.

Menurut Miyasto, bahwa strategi perpajakan sering digunakan untuk mengatur alokasi sumber-sumber ekonomi, pembatasan konsumsi dan retribusi pendapatan. Dengan penetapan *tax holiday* bagi suatu investasi di daerah-daerah tertentu atau bidang-bidang usaha tertentu diharapkan akan terjadi alokasi sumber-sumber ekonomi ke daerah-daerah atau bidang-bidang usaha tertentu itu. Demikian juga dengan pengenaan tarif pajak yang lebih tinggi bagi jenis-jenis komoditi tertentu diharapkan dapat mengurangi konsumsi masyarakat akan komoditi tersebut. Disamping itu pajak juga selalu digunakan untuk memperbaiki distribusi pendapatan dalam masyarakat. Dengan struktur pajak progresif ketimpangan pendapatan dalam masyarakat akan dapat dikurangi.

Rostow seorang ekonom terkenal merumuskan pemikiran adanya lima tahapan Pembangunan Ekonomi yang harus dilalui oleh suatu negara. Hal ini dikemukakannya dalam karya klasiknya berjudul

*The Stages of Economic Growth*<sup>74</sup>. Dalam buku itu ia menyatakan bahwa tahapan pembangunan ekonomi itu dimulai dari tahap masyarakat tradisional dan berakhir pada tahap masyarakat konsumsi masa tinggi. Diantara kedua kutub itu ia menguraikan lebih jauh tahapan yang perlu dialui, dan lebih khusus lagi dijelaskannya secara detail tahapan yang dianggap kritis yakni tahap tinggal landas.

Dalam perkembangannya Rostow lebih jauh menyatakan, bahwa jika suatu negara hendak mencapai pertumbuhan ekonomi yang otonom dan berkelanjutan, maka negara tersebut harus memiliki struktur ekonomi tertentu. Yakni negara tersebut harus mampu melakukan mobilisasi seluruh kemampuan modal dan sumber daya alamnya, sehingga mampu mencapai tingkat investasi produktif sebesar 10% dari Pendapatan Nasionalnya. Jika tidak, pertumbuhan ekonomi yang hendak dicapai tidak akan mampu mengimbangi pertumbuhan penduduk.

Pertanyaan yang muncul adalah bagaimana negara Dunia Ketiga tersebut mampu memperoleh sumber daya modal untuk mencapai tingkat investasi produktif yang tinggi. Dalam hal ini Rostow mengemukakan berbagai cara berikut ini :

- a. Dana untuk investasi dapat digali dengan cara pemindahan sumber dana secara radikal dan atau berbagai kebijaksanaan pajak, misalnya di Jepang pada zaman Meiji dana investasi produktif diperoleh

---

<sup>74</sup> Suwarsono dan Alvin Yso, 1994, *Perubahan Sosial dan Pembangunan*, Penerbit LP3ES, Jakarta, hal 15-17

dengan cara penarikan pajak yang amat tinggi pada petani dalam rangka mengalihkan sumber dana ekonomi ini dari pedesaan ke kota. Di negara sosialis Rusia pun, hal serupa dilakukan. Dana investasi diperoleh dengan cara penyitaan hak milik tuan tanah dan menggunakannya untuk investasi diperkotaan.

- b. Dana investasi dapat juga berasal dari lembaga-lembaga keuangan, antara lain bank, pasar uang dan modal, obligasi Pemerintah yang dibuat dengan tujuan memindahkan dana nasional yang terpendam untuk kegiatan produktif.
- c. Dana investasi juga diperoleh melalui perdagangan internasional. Pendapatan devisa dari kegiatan ekspor dapat digunakan untuk mendatangkan teknologi asing dan peralatannya.
- d. Dana investasi dapat diperoleh dari investasi langsung modal asing untuk ditanamkan, misalnya pada bidang pembangunan prasarana dan pembukaan tambang, dan sektor produktif lainnya.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa faktor penentu untuk mencapai tahapan tinggal landas dan pertumbuhan ekonomi yang otonom dan berkelanjutan adalah pemilikan kemampuan untuk melakukan investasi 10% dari pendapatan nasional. Dalam hal ini Rostow menjelaskan bahwa investasi produktif ini untuk tahap awal diprioritaskan pada sektor industri yang paling menguntungkan, dan kemudian akan dengan cepat merembes ke sektor lain.

Pelaksanaan otonomi daerah sebagaimana diatur dalam Undang Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintah Daerah menuntut Pemerintah Kota/Kabupaten untuk mengadakan Evaluasi Fungsi Regulasi Dalam Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Hal ini berkaitan dengan pelaksanaan Otonomi Daerah bertitik tolak pada kemampuan daerah untuk membiayai pembangunan daerah.

Dilihat dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Pemerintah Kota Semarang Tahun Anggaran 1998/1999 sebagaimana tabel berikut ini:

TABEL 7  
KOMPOSISI BAGIAN PENDAPATAN DALAM ANGGARAN PENDAPATAN  
DAN BELANJA DAERAH TAHUN ANGGARAN 1998 / 1999

No.	Pendapatan	Jumlah (Rp)	Prosentase (%)
01.	Bagian Laba Perhitungan Anggaran Tahun Yang Lalu	4.306.909,00	2,79
02.	Bagian Pendapatan Asli Daerah	46.934.579.254,00	30,49
03.	Bagian Hasil Pajak dan Bukan Pajak	21.225.537.151,00	13,79
04.	Bagian Sumbangan dan Sumbangan	79.877.287.825,00	51,89
05.	Penerimaan Pembangunan	1.593.127.832,00	1,04
Jumlah		153.937.461.252,00	100,00

Sumber Data : Nota Perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Semarang Tahun Anggaran 1998 / 1999



Dari Tabel 7 tersebut di atas dapat diketahui bahwa sumbangan yang diberikan oleh sumber Pendapatan Asli Daerah sendiri masih kecil jumlahnya yaitu sebesar Rp. 46.934.579.254,00 atau 30,49 % dari jumlah Pendapatan Daerah secara keseluruhan sebesar Rp. 153.937.461.252,00. Sumbangan terbesar dari sumber Pendapatan Daerah masih berasal dari sumbangan dan bantuan yang mengisi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Semarang sebesar 51,89 % atau Rp. 79.877.287.825,00 dari jumlah keseluruhan.

Permasalahannya di sini kalau sumber Pendapatan Asli Daerah masih kecil sebesar 30,49 % bagaimana cara Pemerintah Kota Semarang melaksanakan Otonomi Daerah. Sementara itu penerimaan Pendapatan Asli Daerah tahun anggaran 1998/1999 bisa diketahui dalam Tabel 8 berikut ini :

**TABEL 8**  
**KONTRIBUSI PENDAPATAN ASLI DAERAH DALAM ANGGARAN**  
**PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH KOTA SEMARANG**  
**TAHUN ANGGARAN 1998/1999**

No.	Jenis Pendapatan	Target (Rp)	Realisasi	%
01.	Pajak Daerah	24.199.493.000,00	26.358.194.588,00	108,92
02.	Retribusi Daerah	16.012.370.000,00	14.557.784.413,00	90,91
03.	Bagian Laba BUMD	924.600.000,00	909.600.731,00	98,37
04.	Penerimaan dari Dinas	3.133.981.000,00	3.067.429.244,00	97,87
05.	Penerimaan Lain-lain	2.772.468.000,00	1.916.586.520	69,12
Jumlah		47.042.942.000,00	46.909.595.468,00	95,38

Sumber Data : Nota Perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Semarang Tahun Anggaran 1998 / 1999

Dari ragaan Tabel 8 di atas dapat diketahui bahwa kontribusi pajak daerah sebesar Rp. 26.358.194.588,00 melampaui besar target yang ditetapkan yaitu Rp. 24.199.493.000,00 atau 108,92 %. Hal tersebut disebabkan oleh faktor-faktor sebagai berikut :

- Pengelola pajak telah mengadakan sosialisasi secara berkesinambungan terhadap wajib pajak di masyarakat.
- Ada indikasi makin meningkatnya pengawasan atau kontrol dari pejabat terhadap petugas pemungut pajak daerah.
- Memberikan intensif kepada *stake holder* pihak terkait sehingga merangsang dan meningkatkan kinerja petugas pemungut pajak daerah.
- Adanya indikasi keamanan yang mantap dari wilayah atau daerah.<sup>75</sup>

Berbicara mengenai pajak dan/atau retribusi daerah, adanya kelebihan target pemungutan dapat diindikasikan adanya kinerja yang tidak tepat. Sebab baik pajak daerah maupun retribusi daerah sudah dapat dideteksi sejak awal berdasarkan jumlah wajib pajak dan jumlah wajib pembayar retribusi. Sehingga apabila terjadi kelebihan target yang diterima perlu dipertanyakan apakah kelebihan tersebut disebabkan oleh bertambahnya wajib pajak pada tahun takwim pajak atau kelebihan tersebut disebabkan berubahnya jumlah pajak yang harus dibayarkan oleh wajib pajak. Tentu saja hal tersebut perlu diteliti untuk mengetahui

---

<sup>75</sup> Keterangan Bapak Sarijono, Kasi Pendapatan Lain-lain pada Sub Dik. Pendapatan Asli Daerah Dinas Pengelolaan Keuangan Daerah Kota Semarang tgl. 14 Oktober 2002.

masalah substansial yang harus segera ditangani secara proporsional dan profesional. Dalam Tabel 8 juga disajikan data perbedaan target retribusi daerah dengan realisasi pada tahun 1998/1999 sebesar 90,91%. Dalam hal ini perlu dilihat atau ditinjau kembali dasar-dasar target retribusi daerah untuk mengetahui kendala atau hambatan apa yang menyebabkan terjadinya penurunan retribusi.

Selanjutnya jika dilihat mengenai prosentase realisasi penerimaan dari tiap-tiap unsur Pendapatan Asli Daerah sebagaimana terdapat dalam tabel di atas dibandingkan dengan jumlah penerimaan dari Pendapatan Asli Daerah, maka besarnya adalah sebagai berikut :

Pajak Daerah	$= \frac{26.358.194.558,00}{46.809.595.468,00} \times 100\% = 56,31\%$
Retribusi Daerah	$= \frac{14.537.784.415,00}{46.809.595.468,00} \times 100\% = 31,06\%$
Bagian Laba BUMD	$= \frac{909.600.731,00}{46.809.595.468,00} \times 100\% = 1,94\%$
Penerimaan dari dinas	$= \frac{3.067.429.244,00}{46.809.595.468,00} \times 100\% = 6,55\%$
Penerimaan Lain-lain	$= \frac{1.916.586.520,00}{46.809.595.468,00} \times 100\% = 4,09\%$

Implikasi dari data di atas dimana pajak daerah dan retribusi daerah merupakan 87,37% pemberi kontribusi Pendapatan Asli Daerah, maka sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintah Daerah, dimana otonomi daerah diberikan secara

luas, nyata, dan bertanggung jawab menuntut setiap Pemerintah Kota/ Kabupaten untuk dapat membiayai rumah tangga pemerintahan dan pembangunan daerah. Peningkatan pajak daerah dan retribusi daerah dalam rangka memenuhi otonomi daerah harus tetap mengacu pada ketentuan UU No.34 tahun 2000 yang pada dasarnya merupakan beban masyarakat sehingga perlu dijaga agar kebijakan tersebut dapat memberikan beban yang adil. Artinya Pemerintah Kota akan kurang bijaksana apabila hanya mampu meningkatkan Pendapatan Asli Daerah dari sektor pajak daerah dan retribusi daerah. Pemerintah Kota perlu rnengupayakan peningkatan Pendapatan Asli Daerah dari sektor-sektor lain seperti bagian laba BUMD, penerimaan dari dinas-dinas, dan penerimaan lain-lain. Apabila Pemerintah Kota hanya menekankan pada pendapatan dari sektor pajak daerah dan retribusi daerah dikuatirkan tidak akan memenuhi azas keadilan tetapi justru membebani masyarakat. Hal ini perlu diperhitungkan dengan cermat mengingat regulasi pajak daerah dan retribusi daerah belum ada yang mampu meningkatkan kesejahteraan masyarakat secara riil misalnya diregulasikan dalam bentuk peminjaman modal usaha kepada masyarakat terutarna wajib pajak.

Dari data tabel tersebut di atas serta perhitungan prosentase dapat diketahui penerimaan terbesar dari Pendapatan Asli Daerah berasal dari pajak daerah yang mencapai 56,31%. Dalam realisasi penerimaan

pajak daerah mengalami peningkatan sebesar 108,92% dari target yang ditentukan.

Sementara retribusi daerah yang ditargetkan sebesar Rp.16.012.370.003,- realisasinya hanya mencapai Rp.14.537.784.415,- atau 90,91%. Pendapatan yang diperoleh dari pajak daerah dan retribusi daerah ternyata mencapai 87,40% dari jumlah Pendapatan Asli Daerah.

Data tersebut dapat diasumsikan bahwa kelangsungan hidup Pemerintah Kota Semarang 87,40% tergantung dari pajak daerah dan retribusi daerah.

Kembali pada pendapat Rostow bahwa struktur ekonomi yang otonom dapat berkembang bilamana 10% Pendapatan Asli Daerah diinvestasikan dalam bentuk investasi produktif. Melihat data ketergantungan pemerintah Kota Semarang terhadap pajak daerah dan retribusi daerah yang mana pendapatan tersebut sulit dijangkau.

Seharusnya Pemerintah dapat melakukan mobilisasi sumber daya alam di daerah secara optimal, sedikit demi sedikit melepaskan ketergantungannya dari pajak daerah dan retribusi daerah.

Sementara itu menurut Musgrave and Musgrave bahwa fungsi regulasi berkaitan dengan peranan pajak dalam mengatur kegiatan ekonomi, alokasi sumber, redistribusi pendapatan dan konsumsi. Lebih lanjut Miyasto mengatakan bahwa strategi perpajakan sering digunakan untuk mengatur alokasi sumber-sumber ekonomi, pembatasan konsumsi dan redistribusi pendapatan. Dengan penetapan *tax holiday* bagi suatu

investasi di daerah-daerah tertentu atau bidang-bidang usaha tertentu diharapkan alokasi sumber-sumber ekonomi ke daerah-daerah atau bidang-bidang usaha tertentu itu.

Demikian juga dengan pengenaan tarif pajak yang lebih tinggi bagi jenis-jenis komoditi tertentu diharapkan dapat mengurangi konsumsi masyarakat akan komoditi tersebut. Di samping itu pajak juga selalu digunakan untuk memperbaiki distribusi pendapatan dalam masyarakat. Dengan struktur pajak yang progresif ketimpangan pendapatan dalam masyarakat akan dapat dikurangi.

Dari data yang dikumpulkan dapat diketahui, bahwa fungsi budgeter Pajak Daerah dan Retribusi Daerah telah dipenuhi, sebagaimana tertuang di dalam peraturan-peraturan daerah Kota Semarang mengenai Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang diuraikan dalam pembahasan terdahulu.

Sedangkan untuk mengetahui fungsi regulasi dari Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sesuai dengan fungsi mengatur kegiatan ekonomi, alokasi sumber, retribusi pendapatan dan konsumsi, maka dapat dilihat dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Semarang tahun anggaran 2001 tersebut dalam tabel berikut :

I.	PENDAPATAN	Rp.	366.717.264.000,00
1.	SISA LEBIH PERHITUNGAN ANGGARAN TAHUN LALU	Rp.	10.345.774.000,00
-	Sisa lebih perhitungan Tahun yang lalu	Rp.	10.345.774.000,00
2.	PENDAPATAN ASLI DAERAH SENDIRI		
a	Pos Pajak Daerah	Rp.	43.511.060.000,00
b	Pos Retribusi Daerah	Rp.	22.885.093.000,00
c	Pos Bagian Laba BUMD.	Rp.	190.854.000,00
d	Lain-lain PAD yang sah	Rp.	4.044.463.000,00
3.	BAGIAN DANA PERIMBANGAN		
a	Pos Bagi Hasil Pajak	Rp.	40.380.380.000,00
b	Pos Bagi Hasil Bukan Pajak	Rp.	1.211.500.000,00
c	Pos Dana Alokasi Umum	Rp.	240.850.000.000,00
d	Pos Dana Alokasi Khusus	Rp.	0,00
4.	BAGIAN LAIN-LAIN PENDAPATAN DAERAH YANG SAH	Rp.	3.298.140.000,00
II.	PENGELUARAN	Rp.	584.511.404.000,00
A.	BEIJANJA RUTIN		
1.	Belanja Pegawai	Rp.	196.371.930.000,00
2.	Belanja Barang	Rp.	46.786.819.000,00
3.	Belanja Pemeliharaan	Rp.	6.331.470.000,00
4.	Belanja Perjalanan Dinas	Rp.	928.716.000,00
5.	Belanja Operasional dan Pemeliharaan Prasarana Kota	Rp.	9.010.437.000,00
6.	Angsuran Pinjaman	Rp.	25.000.000.000,00
7.	Pengeluaran Tak Tersangka	Rp.	1.350.000.000,00
8.	Subsidi Daerah Bawahan	Rp.	318.002.000,00
9.	Pengeluaran Tidak Termasuk Bagian Lain	Rp.	2.173.579.000,00

B. BELANJA PEMBANGUNAN	Rp.	296.240.451.000,00
1. Sektor Industri.	Rp.	120.000.000,00
2. Sektor Pertanian dan Kehutanan	Rp.	10.979.850.000,00
3. Sektor Sumber Air dan Irigasi	Rp.	5.200.000.000,00
4. Sektor Tenaga Kerja	Rp.	625.000.000,00
5. Sektor Perdagangan, Pengembangan Usaha Daerah Keuangan dan PKM	Rp.	4.017.000.000,00
6. Sektor Transportasi	Rp.	87.315.608.000,00
7. Sektor Pertambangan dan Energi	Rp.	632.200.000,00
8. Sektor Pariwisata dan Telekomunikasi Daerah	Rp.	1.125.000.000,00
9. Sektor Pembangunan Daerah Bawahan dan Pemukiman	Rp.	14.906.228.000,00
10. Sektor Lingkungan Hidup dan Tata Ruang	Rp.	2.328.184.000,00
11. Sektor Pendidikan, Kebudayaan Nasional, Kepercayaan Terhadap Tuhan YME, Pemuda dan Olah Raga	Rp.	23.787.318.000,00
12. Sektor Kesehatan, Kesejahteraan Sosial, Peranan Wanita, Anak dan Remaja	Rp.	232.500.000,00
13. Sektor Perumahan dan Pemukiman	Rp.	16.797.865.000,00
14. Sektor Perumahan dan Pemukiman	Rp.	75.624.523.000,00
15. Sektor Agama	Rp.	1.200.000.000,00
16. Sektor IPTEK	Rp.	1.580.000.000,00
17. Sektor Hukum	Rp.	155.000.000,00
18. Sektor Aparatur Pemerintah & Pengawasan	Rp.	49.060.277.000,00
19. Sektor Politik, Penerangan & Media Massa	Rp.	386.398.000,00
20. Sektor Keamanan dan Ketertiban	Rp.	167.500.000,00
DEFISIT (I - II)	Rp.	(217.795.140.000,00)



Dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Semarang tahun 2001 yang dalam Tesis ini digunakan sebagai contoh pembahasan dapat diketahui bahwa Pendapatan Asli Daerah Kota Semarang yang berasal dari Pos Pajak Daerah, Pos Retribusi Daerah, Pos bagian laba BUMD dan lain-lain Pendapatan Asli Daerah ternyata belum mendukung pelaksanaan otonomi daerah berdasarkan Undang-Undang No.22 tahun 1999. Hal tersebut tersirat dalam penjelasan Undang-Undang No.22 tahun 1999 yang menyatakan otonomi yang bertanggung jawab berupa perwujudan pertanggungjawaban sebagai konsekuensi pemberian hak dan kewenangan kepada Daerah dalam wujud tugas dan kewajiban yang harus dipikul oleh Daerah. Pelaksanaan otonomi Daerah harus lebih meningkatkan kemandirian Daerah, dan karenanya peningkatan peranan dan fungsi daerah di dalam membiayai Pemerintahan Daerah dan Pembangunan Daerah harus lebih ditingkatkan.

Pendapatan Asli Daerah Kota Semarang dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2001 hanya sebesar Rp.70.631470.000,00 sedang kebutuhan Daerah yang terdiri dari Belanja Rutin sebesar Rp.288.271.953.000,00 dan Belanja Pembangunan Kota Semarang sebesar Rp.296.240.451.000,00 dengan demikian dapat disimpulkan dari perhitungan di atas bahwa kemampuan Daerah berdasarkan Pendapatan Asli Daerah hanya sebesar 19%. Sementara itu untuk belanja rutin dan Belanja Pembangunan mempunyai jumlah yang hampir berimbang untuk belanja rutin yang terdiri dari belanja pegawai,

belanja barang, belanja pemeliharaan, belanja perjalanan dinas, belanja operasional dan pemeliharaan prasarana kota. Angsuran pinjaman, pengeluaran tak terduga, subsidi daerah bawahan, pengeluaran tidak termasuk bagian lain sebesar 49% dari seluruh pengeluaran pemerintahan kota. Untuk Belanja Pembangunan sebesar 1% dari seluruh pengeluaran pemerintahan kota.. Kalau Belanja Pembangunan dianggap sebagai regulasi pendapatan, maka Pendapatan Asli Daerah sebesar Rp.70.631.470.000,00 hanya mampu memberikan kontribusi pada pembangunan daerah sebesar 24% dari perhitungan ini rnenjadi semakin jelas bahwa pajak daerah dan retribusi daerah sebagai salah satu sumber Pendapatan Asli Daerah dalam kenyataanya belum mencukupi untuk membiayai Pemerintahan Daerah Kota Semarang sesuai fungsinya budgeter maupun membiayai Pembangunan Daerah kota Semarang sesuai dan fungsinya regulator masih sangat jauh dari ukuran memadai oleh karena itu perlu diupayakan peningkatan pendapatan pemerintah kota Semarang untuk meningkatkan pendapatan dari sektor Pajak Daerah maupun Retribusi Daerah.

Jika kota Semarang yang merupakan penghasil Pajak Daerah dan Retribusi Daerah nomor satu di propinsi Jateng mempunyai Pendapatan Asli Daerah yang kurang memadai, maka secara analogia untuk daerah-daerah otonomi Kota/Kabupaten di seluruh Propinsi Jateng mempunyai kondisi yang sama atau bahkan mempunyai Pendapatan Asli Daerah yang lebih rendah.

## **B. ANALISA DATA**

### **1. Fungsi Budgeter Pajak Daerah dan Retribusi Daerah**

Seperti apa yang telah dikemukakan pada bab terdahulu bahwa fungsi pajak secara dikotomis ada dua yaitu Fungsi Budgeter dan Fungsi Regulasi. Dalam kaitan dengan pembahasan tesis ini, begitu juga di dalam Pajak Daerah dan Retribusi Daerah terdapat kedua fungsi tersebut.

Mengenai Fungsi Budgeter dari Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dititik beratkan pada bagaimana daerah dapat menghimpun uang masyarakat yang telah dibayarkan melalui pungutan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Pungutan ini oleh Pemerintah Kota/Kabupaten disetorkan ke dalam Kas Daerah sebagai penerimaan daerah yang akan dipergunakan untuk membiayai penyalenggaraan Pemerintahan di Daerah.

Dengan dilaksanakannya Otonomi Daerah yang memberikan wewenang kepada Pemerintah Kota/Kabupaten untuk memberi keleluasaan dalam menetapkan dan mengutip Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dari masyarakat.

Landasan berpikir bahwa Pajak mempunyai Fungsi Budgeter adalah adanya keinginan untuk meningkatkan kemandirian dalam penerimaan negara. Hal ini seiring dengan semakin meningkatnya hutang luar negeri sebagai akibat krisis ekonomi dan moneter yang melanda negara Indonesia akhir-akhir ini. Disamping itu adanya tekanan-tekanan

kreditor yang selalu mengkaitkan pinjaman luar negerinya dengan issue-issue politik dalam negeri.

Dalam kaitan ini, maka Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sebagai sumber penerimaan Daerah yang mandiri dan relatif mempunyai stabilitas tinggi, yang menjadi tumpuan utama bagi penerimaan Daerah terutama dalam kondisi krisis seperti sekarang ini. Oleh karenanya strategi Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dewasa ini diarahkan pada strategi yang berorientasi pada penerimaan (*revenue oriented*) dalam rangka mewujudkan harapan tersebut.

Sebagai bukti bahwa Pajak Daerah dan Retribusi Daerah merupakan salah satu tumpuan utama penerimaan Daerah, maka berikut ini disampaikan kinerja Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dalam menyokong pembiayaan pembangunan di Kota Semarang.

Dari Tabel 1 Kontribusi Pajak Daerah dan Tabel 2 Kontribusi Retribusi Daerah Kota Semarang dari Tahun Anggaran 1994/1995 s/d 1998/1999, maka dapat dibuat tabel prosentase Kontribusi Pajak Daerah dan Retribusi Dearah sebagai berikut :

TABEL 9  
PROSENTASE PAJAK DAERAH DAN RETRIBUSI DAERAH  
KOTA SEMARANG DALAM TAHUN ANGGARAN  
1994/1995 s/d 1998/1999

No	Tahun Anggaran	Prosentase (%)		Jumlah
		Pajak Daerah	Retribusi Daerah	
1	1994/1995	17,39	15,28	32,67
2	1995/1996	16,24	13,00	29,24
3	1996/1997	17,01	14,44	31,45
4	1997/1998	15,52	13,45	28,74
5	1998/1999	17,12	9,45	26,57

Sumber data : Nota Perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Semarang Tahun 1994/1995 s/d 1998/1999

Tabel 9 tersebut di atas menunjukkan bahwa kontribusi Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Kota Semarang mengalami penurunan setiap tahunnya (dihitung dari tahun 1994/1995 s/d 1998/1999). Pada tahun anggaran 1998/1999 hanya memberikan kontribusi 26,57% dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Semarang. Penurunan kontribusi Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Kota Semarang tersebut seherusnya menjadi bahan pertimbangan kelayakan pelaksanaan Otonomi Daerah. Sebab Otonomi Daerah tetap dikonotasikan sebagai kemampuan Daerah untuk menyalenggarakan rumah tangga daerahnya. Pengertian penyelenggaraan rumah tangga daerah ini mencakup membiayai pemerintahan dan pembangunan daerah.

Otonomi Daerah luas, nyata dan bertanggung jawab mengandung konsekuensi dan konsistensi bahwa pelaksanaan Otonomi

harus mampu secara administratif dan finansial melaksanakan rumah tangga dan pembangunan daerah. Dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 sumber pendapatan daerah terdiri dari :

1. Pendapatan Asli Daerah
2. Dana Perimbangan yang berasal dari Pemerintah Pusat
3. Pinjaman Daerah
4. Lain-lain.

Rasio parameter kemampuan daerah untuk melaksanakan Otonomi Daerah 60% kemampuan daerah dan 40% bantuan dari Pemerintah Pusat. Hal ini perlu dirumuskan agar ada kepastian dan jaminan hukum bagi pelaksanaan Otonomi Daerah. Pendapatan Asli Daerah terdiri dari Pajak Daerah, Retribusi Daerah, Hasil BUMD dan kekayaan Daerah yang dipindahkan serta pendapatan lain-lain dari daerah. Dari Tabel 9 dapat diketahui bahwa Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Kota Semarang memberikan kontribusi ke Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Semarang rata-rata 29,73% (tahun anggaran 1994/1995 s/d 1998/1999). Jadi kalau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah 40% dibiayai oleh Pemerintah Pusat, maka 60% dibiayai oleh Pemerintah Daerah. Kalau Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Kota Semarang mampu memberikan kontribusi 29,73%, maka seharusnya 30,27% itu diperoleh dari BUMD dan kekayaan Daerah yang dipindahkan serta pendapatan lain-lain.

Dari hasil penelitian di atas dapat diketahui bahwa Pendapatan Asli Daerah Kota Semarang lebih banyak tergantung pada Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Dari evaluasi Rencana Anggaran dan Pendapatan Daerah dan pelaksanaannya pada tahun 1999/2000 dan tahun 2000/2001 ada indikasi kenaikan pendapatan dari sektor Pajak Daerah maupun Retribusi Daerah. Berarti ada upaya maksimalisasi ketentuan perundang-undangan yang mengatur Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (UU No. 18 Tahun 1997) yang telah direvisi dengan (UU No. 34 Tahun 2000). Menurut Pasal 4 UU No. 28 Tahun 1997 yang disempumakan dengan UU No. 34 Tahun 2000 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah ditetapkan :

- (1) Pajak ditetapkan dengan Peraturan Daerah.
- (2) Peraturan Daerah tentang Pajak tidak dapat berlaku surut.
- (3) Peraturan Daerah tentang Pajak sekurang-kurangnya mengatur ketentuan mengenai :
  - a. nama, Obyek, dan Subyek pajak;
  - b. dasar pengenaan, tarif, dan cara perhitungan pajak;
  - c. wilayah pemungutan;
  - d. masa pajak;
  - e. penetapan;
  - f. tata cara pembayaran dan penagihan;
  - g. kedaluwarsa;

- h. sanksi administrasi;
- i. tanggal mulai berlakunya;

(4) Peraturan Daerah tentang Pajak dapat mengatur ketentuan mengenai:

- a. pemberian pengurangan, keringanan, dan pembebasan dalam hal-hal tertentu atas pokok pajak dan atau sanksinya;
- b. tata cara penghapusan piutang pajak yang kedaluwarsa;
- c. asas timbal balik.

Ketentuan di atas merupakan dasar hukum pembuatan peraturan daerah yang berkaitan dengan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Dalam ketentuan tersebut hanya diatur peraturan daerah tentang pajak sekurang-kurangnya mengatur nama Obyek pajak, Subyek pajak, dasar pengenaan, cara penghitungan pajak, dan lain seterusnya, yang tidak menekankan pentingnya ketentuan tentang regulasi pajak.

Ketentuan UU No. 18 Tahun 1997 setelah diubah dan ditambah dengan UU No. 34 Tahun 2000 tidak mengatur pemanfaatan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sesuai dengan fungsinya. Dalam literatur pajak fungsi pajak ada 2 yaitu fungsi *budgeter* dan fungsi *regulerend*. Namun pada perkembangannya fungsi pajak tersebut dapat dikembangkan dan ditambah dua fungsi lagi yaitu fungsi demokrasi dan fungsi redistribusi. Fungsi budgeter adalah fungsi yang letaknya di sektor publik yaitu fungsi untuk mengumpulkan uang pajak sebanyak-banyaknya sesuai dengan Undang-Undang yang berlaku yang pada



waktunya akan digunakan untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran negara, yaitu pengeluaran rutin dan pengeluaran pembangunan dan bila ada sisa (*surplus*) akan digunakan sebagai Tahungan pemerintah untuk investasi pemerintah.

Sedangkan fungsi regulierend adalah suatu fungsi bahwa pajak-pajak tersebut akan digunakan sebagai suatu alat untuk mencapai tujuan-tujuan yang letaknya di luar bidang keuangan. Fungsi regulierend ini umumnya dapat kita lihat di dalam sektor swasta. Hal ini sesuai dengan apa yang dikemukakan oleh Dr. Soemitro Djojohadikusumo dengan *Fiscal Policy* sebagai suatu alat pembangunan yang harus mempunyai satu tujuan yang bersamaan secara langsung menemukan dana-dana yang akan digunakan untuk *public invesment* dan secara tidak langsung digunakan untuk menyalurkan *private saving* ke arah sektor-sektor yang produktif maupun digunakan untuk mencegah pengeluaran-pengeluaran yang menghambat pembangunan.

Fungsi demokrasi dari pajak adalah suatu fungsi yang merupakan salah satu penjelmaan atau wujud sistem, gotong-royang, termasuk kegiatan pemerintahan dan pembangunan demi kemaslahatan manusia. Fungsi demokrasi pada masa sekarang ini sering dikaitkan dengan hak seseorang apabila akan memperoleh pelayanan dari pemerintah. Apabila seseorang telah melakukan kewajibannya membayar pajak kepada negara sesuai ketentuan yang berlaku, maka ia mempunyai

hak pula untuk mendapatkan pelayanan yang baik, pembayar pajak bisa melakukan protes (*complaint*) terhadap pemerintah dengan mengatakan bahwa ia telah membayar pajak, mengapa tidak mendapatkan pelayanan yang semestinya. Fungsi pajak yang terakhir adalah fungsi redistribusi yaitu fungsi yang lebih menekankan pada unsur pemerataan dan keadilan dalam masyarakat. Hal ini dapat terlihat, misalnya dengan adanya tarif progresif yang mengenakan pajak yang lebih besar kepada masyarakat yang mempunyai penghasilan besar dan pajak yang lebih kecil kepada masyarakat yang mempunyai penghasilan lebih sedikit (kecil).

Fungsi pajak ketiga dan keempat di atas seringkali disebut sebagai fungsi tambahan karena fungsi ketiga dan keempat bukan merupakan tujuan utama dalam pemungutan pajak, akan tetapi dengan perkembangan masyarakat modern fungsi ketiga dan keempat menjadi fungsi yang juga sangat penting, tidak dapat dipisahkan, dalam rangka kemaslahatan manusia serta keseimbangan dalam mewujudkan hak dan kewajiban masyarakat.

Pendapatan dari sektor Pajak Daerah mengalami peningkatan 50-100% dimulai pada tahun anggaran 1998-1999. Ditinjau dari ketentuan Undang-Undang maupun Peraturan Daerah tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dapat dikatakan telah berlaku efektif, karena mampu meningkatkan Pendapatan Daerah dari Obyek dan Subyek yang diaturinya. Demikian pula di dalam pendapatan dan belanja daerah

Kota Semarang Pendapatan Asli Daerah lebih didominasi oleh Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Dengan adanya peningkatan pendapatan daerah didasarkan dari hasil Pajak Daerah dan Retribusi Daerah maka dapat diprediksikan apabila regulasi Pajak Daerah dan Retribusi Daerah ditentukan besarnya melalui peraturan perundang-undangan maupun Peraturan Daerah, misalnya sebesar 10% dari pendapatan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah maka dapat diperhitungkan Pendapatan Asli Daerah akan dapat dihitung peningkatannya.

Dalam fungsi demokrasi dari Pajak Daerah dan Retribusi Daerah merupakan bentuk nyata sistem gotong-royang antara pemerintah dan masyarakat melaksanakan pembangunan negara. Dalam era reformasi dimana hukum dipergunakan sebagai panglima untuk menegakan keadilan dan kebenaran perlu kiranya fungsi regulasi Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dilaksanakan secara konsisten dan konsekuen sebagai bentuk akuntabilitas pemerintah terhadap masyarakat. Masyarakat dapat mengajukan tuntutan apabila tidak mendapatkan kontra prestasi dari prestasi yang telah diberikan berupa pembayaran Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

Undang-Undang perpajakan di Indonesia sampai saat ini baru memberikan wewenang kepada pemerintah untuk melakukan pemungutan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, belum memberikan kewajiban kepada pemerintah untuk mempertanggungjawabkan semua

pelaksanaan pemungutan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Suatu kasus misalnya panarikan retribusi pasar (pedagang kaki lima), Pemerintah Daerah hanya menetapkan besarnya kewajiban yang harus dibayar oleh pedagang melalui retribusi belum berupaya untuk melakukan perlindungan terhadap pedagang dari akibat-akibat hukum yang lain, misalnya pedagang tidak dilindungi dari upaya penggusuran/penertiban yang dilakukan oleh Pemerintah Kota. Seharusnya pihak Pemerintah Kota merencanakan Obyek dan Subyek apa sasaran Pajak Daerah maupun Retribusi Daerah. Perencanaan tersebut dapat didasarkan dari ketersediaan dana regulasi Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang akan digunakan untuk membangun sarana, prasarana Obyek dan Subyek Pajak Daerah maupun Retribusi Daerah. Dengan adanya upaya pelaksanaan regulasi Pajak Daerah dan Retribusi Daerah maka perlindungan terhadap wajib pajak maupun wajib retribusi dapat dijamin keadilannya. Satu contoh upaya regulasi yang dilakukan oleh pihak swasta dari retribusi dapat dilihat dari pelaksanaan tarif parkir khusus yang mendapat jaminan asuransi kehilangan kendaraan.

Melihat sistematika dasar tata hukum, dimana letak hukum pajak dalam tata hukum nasional. Dalam literatur ternyata hukum pajak merupakan bagian dari Hukum Administrasi Negara, yang merupakan segenap peraturan hukum yang mengatur segala cara kerja dan

pelaksanaan serta wewenang dari lembaga-lembaga negara serta aparaturnya dalam melaksanakan tugas administrasi negara.

Sekalipun kedudukan hukum pajak merupakan bagian dari hukum administrasi negara, dalam pengaturan materinya banyak memiliki kesamaan dengan hukum perdata dan hukum pidana, istilah-istilah yang digunakan, penafsiran yang digunakan dan sanksi-sanksi yang digunakan banyak mengambil dari hukum perdata dan hukum pidana. Hukum pidana yang merupakan bagian dari hukum publik merupakan hubungan hukum yang terjadi antara masyarakat dengan pemerintah yang berkaitan dengan masalah tindak pidana. Ketentuan-ketentuan pidana yang diatur di dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) banyak dipergunakan dalam Peraturan Undang-Undang Pajak. Paling mudah bila dilihat ketentuan yang diatur dalam Pasal 38 dan Pasal 39 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2000 yang dengan jelas sekali menyebutkan adanya sanksi pidana (berupa kealpaan dan kesengajaan) terhadap wajib pajak yang melanggar ketentuan di bidang perpajakan. Bahkan ancaman-ancaman pidana dalam hukum pajak selalu mengacu pada ketentuan hukum pidana, misalnya terhadap wajib pajak yang memindahtangankan atau memindahkan hak atau merusak barang yang telah disita karena tidak melunasi utang pajaknya akan diancam Pasal 231 KUH Pidana.

Meskipun ancaman pidana maupun tuntutan perdata di dalam hukum pajak merupakan upaya pemaksaan kepada wajib pajak (*social engineering*) mengingat pentingnya pajak bagi kehidupan pemerintahan pusat maupun daerah, tetapi ancaman tersebut harus juga diimbangi dengan hak wajib pajak untuk menerima pelayanan pemerintah pusat maupun daerah. Oleh karena itu fungsi regulasi Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dapat dikatakan upaya pelayanan yang diberikan oleh Pemerintah Daerah sebagai perimbangan kewajiban yang dipaksakan Pemerintah Daerah kepada masyarakat.

Peningkatan hasil Pendapatan Asli Daerah yang berasal dari sektor Pajak Daerah dan Retribusi Daerah memang merupakan prestasi Pemerintah Kota didalam melaksanakan Otonomi Daerah. Apalagi ditunjang dengan Undang-Undang No. 34 Tahun 2000 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah memberikan kesempatan yang seluas-luasnya bagi Pemerintah Kota/Pemerintah Kabupaten untuk menggali sumber dana berupa Pajak Daerah dan Retribusi Daerah akan semakin meningkatkan Pendapatan Asli Daerah, tetapi yang perlu dipertimbangkan ialah kenyataan yang terjadi di dalam pengutipan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah memberikan beban kepada masyarakat yang sebenarnya justru tidak perlu dilakukan. Masyarakat yang sedang dijepit oleh keadaan ekonomi apabila dijadikan sumber pendapatan melalui Pajak Daerah dan Retribusi Daerah jelas akan bertentangan

dengan kaidah-kaidah hukum yang menuntut adanya keadilan. Upaya paksa yang dilakukan berpegang pada hukum pidana maupun perdata dalam hukum pajak tidak lagi menjadi pranata sosial tetapi sudah menjadi alat kekuasaan penguasa secara politik.

## **2. Fungsi Regulasi Pajak Daerah dan Retribusi Daerah**

Kalau kita menelusuri seluruh pasal yang ada di dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997, maka tidak akan dijumpai adanya Fungsi Regulasi sebagaimana yang diamanatkan dalam Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1994 Tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan.

Sebagai bukti bahwa Pajak Daerah dan Retribusi Daerah belum mengakomodasikan beberapa fungsi Regulasi sebagaimana yang tertuang dalam kebijaksanaan pokok perpajakan antara lain :

- a. Tidak diakomodasikannya pemberian fasilitas perpajakan kepada wajib pajak yang melakukan penanaman modal di bidang usaha tertentu dan atau di daerah-daerah tertentu dalam rangka mendorong dan mendukung pengembangan sektor-sektor dan daerah-daerah prioritas bagi pembangunan nasional. Tidak adanya fasilitas sektoral yang diarahkan pada sektor-sektor yang berorientasi ekspor

merupakan salah satu bukti bahwa Pajak Daerah dan Retribusi Daerah belum mendukung strategi pembangunan ekonomi yang bersifat *export drive*. Demikian halnya dengan tidak adanya pemberian fasilitas Pajak Daerah dan Retribusi Daerah bagi penanaman modal di daerah-daerah tertentu dalam rangka membuka kantong-kantong kemiskinan serta dalam rangka pemerataan pembangunan di seluruh Indonesia, menunjukkan bahwa Pajak Daerah dan Retribusi Daerah tidak responsif terhadap komitmen tersebut di atas.

- b. Tidak diakomodasikannya *tax deductible* bagi biaya untuk pengembangan ilmu pengetahuan, sumber daya manusia dan pelestarian lingkungan. Padahal untuk dapat akses pada persaingan global, setiap pelaku ekonomi dituntut mempunyai keunggulan-keunggulan di bidang teknologi dan kualitas sumber daya manusia. Dengan demikian maka kegiatan-kegiatan *research and development* dan pengembangan sumber daya manusia menjadi sangat strategis di masa mendatang. Pada hal strategi perpajakan diarahkan untuk mengantisipasi kecenderungan itu. Sehingga segala pengeluaran untuk magang, pelatihan, beasiswa serta pengeluaran untuk penelitian dan pengembangan yang dilakukan oleh suatu perusahaan dapat dijadikan sebagai *tax deductible*. Ketentuan-ketentuan ini sebenarnya dimaksudkan dalam rangka mendorong



perusahaan-perusahaan nasional untuk melakukan kegiatan-kegiatan penelitian dan pengembangan dan selalu konsern terhadap lingkungan, sehingga mampu akses pada standard ISO 14.000. Karena Pajak Daerah dan Retribusi Daerah tidak mempunyai peranan dalam menjalankan fungsi regulasi sebagaimana yang disampaikan oleh Musgrave and Musgrave.

- c. Tidak diakomodasikannya upaya pengembangan *agroindustry* (khususnya di Pulau Jawa) sebagai basis perekonomian nasional serta menjadikan sektor pertanian sebagai sektor unggulan dalam memperkuat struktur ekonomi merupakan bukti bahwa Pajak Daerah dan Retribusi Daerah tidak responsif terhadap masalah ini. Indonesia secara historis adalah merupakan negara agraris yang memiliki tanah luas dan subur. Sampai sekarang pun sebagian besar penduduk Indonesia masih bekerja di sektor pertanian. Perilaku dan budaya agraris masih sangat lekat pada penduduk Indonesia. Oleh karena itu upaya untuk menjadikan sektor ini menjadi basis bagi ekonomi nasional diharapkan mampu meningkatkan keunggulan strategis Indonesia dipersaingan global. Upaya untuk menjadikan sektor pertanian sebagai basis ekonomi nasional sulit akan berhasil tanpa pembangunan *agroindustry* yang berorientasi ekspor. Perkembangan *agroindustry* tersebut akan mempunyai daya dorong yang kuat pada perkembangan sektor pertanian. Oleh karena itu

seharusnya diarahkan pada upaya-upaya pengembangan *agroindustry*.

Berdasarkan ketiga bukti tersebut, maka jelaslah bahwa Pajak Daerah dan Retribusi Daerah belum menjalankan fungsi regulasi sebagaimana yang disampaikan Musgrave and Musgrave serta tidak memberikan kontribusi bagi kebijakan pokok perpajakan nasional sebagaimana yang diamanatkan oleh Undang-Undang Tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan. Dengan demikian dapatlah dikatakan bahwa Pajak Daerah dan Retribusi Daerah lebih banyak digunakan pemerintah sebagai sarana memobilisasi dana bagi Daerah dalam rangka menjalankan roda pemerintahan dan pembangunan. Atau dengan kata lain bahwa Pajak Daerah dan Retribusi Daerah lebih berpihak kepada Fungsi Budgeter daripada Fungsi Regulasinya.

Karena fungsiregulasi Pajak Daerah dan Retibusi Daerah mengandung makna membela hak-hak masyarakat dalam Hukum Perpajakan, sehingga apabila fungsi regulasi Pajak Daerah dan Retribusi Daerah tidak dilaksanakan dengan sungguh-sungguh, permasalahannya adalah siapa sebenarnya yang berdaulat di negara Indonesia merdeka ini, rakyatkah?! penguasakah?!

Untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah Pemerintah Kota sebenarnya dapat menekankan pada azas keadilan dan pemerataan kewajiban pajak setiap warganegara. Dalam prakteknya nampaknya azas

keadilan perpajakan dan retribusi daerah belum sepenuhnya dilaksanakan, Pemerintah Kota masih mengandalkan jumlah masyarakat golongan menengah ke bawah sebagai pembayar pajak terbanyak. Seharusnya pemerintah dapat dengan tegas mengatur perpajakan daerah dan retribusi daerah pada tingkat komersilisasi wajib pajak, misalnya memberikan beban pajak yang tinggi serta retribusi yang tinggi pada jenis usaha penggalian Sumber Daya Alam (golongan A, B, C) yang mempunyai konsekuensi kerusakan lingkungan yang cukup besar. Atau membebankan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang besar pada reklame-reklame tertentu yang menempati lokasi mengganggu tata ruang atau keindahan lingkungan kota. Sebenarnya banyak alternatif yang dilakukan Pemerintah Kota untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah yang berasal dari Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, dengan catatan jika pemerintah sebelum menentukan tarif Pajak Daerah dan Retribusi Daerah melakukan penelitian terlebih dahulu kemampuan Subyek pajak didalam melaksanakan kewajibannya. Perlu diinventarisasi Obyek-Obyek pajak yang menjadi aset Pemerintahan Kota kemudian diklasifikasikan untuk ditentukan beban pajak yang harus dikutip dari masing-masing Obyek dan Subyek pajak. Dengan cara demikian Pemerintah Kota akan mengetahui kekuatan riil dari suatu wilayah kota, sehingga didalam mengembangkan pembangunan wilayah kota dapat disusun berbagai skala prioritas sesuai dengan kemampuan daerah. Dalam prakteknya

Pemerintah Kota menetapkan Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah kemudian mentargetkan bagian-bagian atau dinas-dinas sesuai dengan kebutuhan anggaran. Karena cara yang demikian membuka peluang yang lebih besar kebocoran-kebocoran pendapatan Pemerintah Daerah yang diselewengkan oleh oknum-oknum petugas. Seandainya Pemerintah Kota terlebih dahulu mengetahui kekuatan riil dari daerah maka dapat memprediksikan pendapatan daerah, mengalokasikan pendapatan daerah termasuk meregulasikan pendapatan daerah yang bersumber dari Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Analisa mengenai kekuatan riil daerah dapat bekerjasama dengan lingkungan perguruan tinggi baik negeri maupun swasta yang hasilnya secara transparan dikemukakan kepada masyarakat. Metode ini akan berdampak menyadarkan masyarakat tentang penting dan perlunya membayar Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang diperuntukkan bagi pembangunan daerah.

Satu hal lagi yang tidak kurang pentingnya berkaitan dengan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah terutama implementasi fungsi Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, adalah ditetapkan dalam Peraturan Daerah. Hal tersebut perlu dilakukan mengingat Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan negara hukum dimana semua kebijakan publik yang diputuskan oleh pemerintah selaku eksekutor kedaulatan rakyat harus didasarkan oleh ketentuan hukum. Ketentuan hukum disini tidak

hanya memenuhi syarat legalitasnya saja (hukum secara tertulis), tetapi juga mempunyai kepastian hukum yang diketahui oleh seluruh masyarakat. Kepastian hukum yang dimaksudkan di sini adalah hukum tidak mempunyai nilai tawar, misalnya hukum mengatur sampai tingkat hitung nominalnya tidak hanya hitungan maksimal. Seperti misalnya ketentuan hukum pidana dalam Pasal 362 KUIIP yang ancaman maksimal penjara lima tahun masih mempunyai nilai tawar keputusan bebas dan seterusnya, sehingga ketentuan tersebut kehilangan kepastian hukumnya.

Untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah melalui sektor Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Pemerintah Kota/Kabupaten dapat menaikkan tarif pajak sepanjang memenuhi asas keadilan masyarakat misalnya jenis pajak yang akan ditingkatkan Kabupaten/Kota meliputi Pajak Hotel, Pajak Restoran, Pajak Hiburan, Pajak Reklame, dan Pajak Pengambilan Bahan Galian C (pasal 2 ayat (2) UU. No. 34 tahun 2000) Penaikan tarif pajak harus diperhitungkan dengan nilai manfaat dan pelayanan yang diberikan oleh pemerintah kepada wajib pajak sedang mengenai Retribusi Daerah harus diperhatikan juga Peraturan Pemerintah No. 66 tahun 2001 pada prinsipnya Retribusi Daerah dikelompokkan menjadi 3 yaitu Retribusi Jasa Umum, yang merupakan pelayanan yang disediakan atau diberikan Pemerintah Daerah untuk tujuan kepentingan dan kemanfaatan umum serta dapat dinikmati oleh orang pribadi atau

badan. Pasal 2 ayat (2) Peraturan Pemerintah No. 66 tahun 2001 membagi jenis-jenis Retribusi Jasa Umum sebagai berikut :

- a. Retribusi Pelayanan Kesehatan
- b. Retribusi Pelayanan Persampahan/Kebersihan
- c. Retribusi Penggantian Biaya Cetak Kartu Tanda Penduduk dan Akte Catatan Sipil
- d. Retribusi Pelayanan Pemakaman dan Pengabuan Mayat
- e. Retribusi Pelayanan Parkir di Tepi Jalan Umum
- f. Retribusi Pelayanan Pasar
- g. Retribusi Pengujian Kendaraan Bermotor
- h. Retribusi Pemeriksaan Alat Pemadam Kebakaran
- i. Retribusi Penggantian Biaya Cetak Peta
- j. Retribusi Pengujian Kapal Perikanan

Obyek Retribusi Jasa Usaha adalah pelayanan yang disediakan oleh Pemerintah Daerah dengan menganut prinsip komersial. Jenis-jenis Retribusi Jasa Usaha adalah :

- a. Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah
- b. Retribusi Pasar Grosir dan/atau Pertokoan
- c. Retribusi Tempat Pelelangan
- d. Retribusi Terminal
- e. Retribusi Tempat Khusus Parkir
- f. Retribusi Tempat Penginapan/Pesanggrahan/Villa

- g. Retribusi Penyedotan Kakus
- h. Retribusi Rumah Potong Hewan
- i. Retribusi Pelayanan Pelabuhan Kapal
- j. Retribusi Tempat Rekreasi dan Olah Raga
- k. Retribusi Penyeberangan di Atas Air
- l. Retribusi Pengolahan Limbah Cair
- m. Retribusi Penjualan Produksi Daerah

Untuk lebih jelasnya tabel di bawah ini akan menyajikan data perubahan pendapatan daerah dari Retribusi Daerah pada tahun 2001 sebagai berikut :

TABEL 10  
PENAMBAHAN (PENGURANGAN) RETRIBUSI DAERAH  
KOTA SEMARANG TAHUN 2001

No	Retribusi Daerah	Bertambah (Berkurang) (RP)
01	Retribusi Pelayanan Kesehatan	1.714.856.000,-
02	Retribusi Pelayanan Persampahan/Kebersihan	169.665.000,-
03	Retribusi Penggantian Biaya Cetak KTP	198.000.000,-
04	Retribusi Akta Catatan Sipil	62.640.000,-
05	Retribusi Pasar	88.055.000,-
06	Retribusi Pengujian Kendaraan Bermotor	1.046.927.000,-
07	Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah	31.790.000,-
08	Retribusi Penyedotan Kakus	31.500.000,-
09	Retribusi Tempat Penginapan/Pesanggrahan/Villa	106.000.000,-
10	Retribusi Tempat Rekreasi & Olahraga	28.800.000,-
11	Retribusi IMB	750.500.000,-
12	Retribusi Izin Trayek	8.001.000,-

Sumber data : Nota Perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Semarang Tahun 2001

Subyek Retribusi Jasa Usaha adalah orang pribadi atau badan yang menggunakan/menikmati pelayanan jasa usaha yang bersangkutan. Sedang Obyek Retribusi Perizinan Tertentu adalah kegiatan tertentu Pemerintah Daerah dalam rangka pemberian izin pada orang pribadi atau badan yang dimaksudkan untuk pembinaan, pengaturan, pengendalian dan pengawasan atas kegiatan pemanfaatan ruang, penggunaan sumber daya alam, barang, prasarana, atau fasilitas tertentu guna melindungi kepentingan umum dan menjaga kelestarian lingkungan.

Jenis-jenis Retribusi Perizinan Tertentu adalah :

- a. Retribusi Izin Mendirikan Bangunan
- b. Retribusi Izin Tempat Penjualan Minuman Beralkoho!
- c. Retribusi Izin Gangguan
- d. Retribusi Izin Trayek

Subyek Retribusi Perizinan Tertentu adalah orang pribadi atau badan yang memperoleh izin tertentu dari Pemerintah Daerah.

Dari beberapa ketentuan tersebut di atas merupakan batasan penarikan Retribusi Daerah mempunyai Obyek dan Subyek retribusi tertentu. Hal tersebut perlu dilakukan untuk memenuhi kepentingan masyarakat agar asas keadilan di dalam pengenaan Retribusi Daerah dapat dilaksanakan. Dalam upaya meningkatkan Pendapatan Pemerintah Daerah pelaksana otonom diberi kebebasan untuk menentukan obyek dan subyek Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sesuai dengan kemampuan, kekuatan dan besar pelayanan yang diberikan oleh Pemerintah Daerah.



Dalam pengembangan masyarakat otonom dimana kemandirian masyarakat merupakan soko guru hanya dapat dilaksanakan apabila pemerintah dapat menerapkan kebijakan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah secara baik diperlukan adanya perubahan orientasi subyek dan Obyek Pajak Daerah dan Retribusi Daerah agar dapat mencapai target di dalam penerapan strategi pembangunan. Dilihat dari ketentuan Undang-Undang Perpajakan rasanya sangat sulit upaya meningkatkan keadilan dalam partisipasi masyarakat membiayai pembangunan sesuai dengan kemampuan. Hal tersebut disebabkan adanya hak istimewa pemerintah (penguasa) di dalam menentukan subyek dan obyek pajak yang menjadi kewajiban masyarakat. Peraturan perundangan dengan tidak dengan tegas memberikan batasan dan/atau mewajibkan kepada pemerintah (penguasa) dengan rumusan yang baku untuk memberikan kontribusi pada masyarakat dalam hal ini regulasi Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Sehingga berkesan pemerintah (eksekutif dan legislatif) dapat berbuat seenak mereka sendiri di dalam melakukan pendapatan yang berasal dari Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Oleh karena itu bukan suatu hal mustahil apabila terjadi peningkatan pendapatan daerah yang berasal dari Pajak Daerah dan Retribusi Daerah di beberapa pemerintahan Kota/Kabupaten dipergunakan untuk meningkatkan kesejahteraan eksekutif maupun legislatif tanpa memperhatikan kesejahteraan masyarakat.

TABEL 11  
PENAMBAHAN (PENGURANGAN) PAJAK DAERAH  
KOTA SEMARANG TAHUN 2001

No	Pajak Daerah	Bertambah (Berkurang) (RP)
01	Pajak Hotel & Restoran	1.200.000.000,-
02	Pajak Hiburan	200.000.000,-
03	Pajak Reklame	650.000.000,-
04	Pajak Penerangan Jalan	750.000.000,-
05	Pajak Pemanfaat Air Bawah Tanah & Air Permukaan	163.687.000,-

Sumber data : Nota Perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Semarang Tahun 2001

Dari tabel pertambahan pajak di atas maupun pertambahan retribusi daerah (Tabel 10 & 11), maka dapat diketahui bahwa sejak tahun 1999 sampai tahun 2001 Pemerintah Kota selalu meningkatkan Pendapatan Asli Daerah dari sektor Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Sedangkan untuk peningkatan laba usaha milik daerah belum nampak adanya peningkatan kinerja pemerintah untuk mencapai 20-30%. Tentu saja prediksi ke depan sepanjang kebijakan Pemerintah Kota tetap berorientasi pada Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, maka pemberdayaan Badan Usaha Milik Daerah tersebut tidak mungkin akan mencapai target yang diharapkan.

Memperbandingkan Undang-Undang No. 18 Tahun 1997 dengan Undang-Undang No. 34 Tahun 2000 dari konsideran dari masing-masing Undang-Undang dapat dibandingkan sebagai berikut :

Konsideran Undang-Undang No. 18 Tahun 1997 :

- b. “bahwa Pajak Daerah dan Retribusi Daerah merupakan sumber pendapatan daerah yang penting guna membiayai penyelenggaraan pemerintah daerah dan pembangunan daerah untuk menetapkan otonomi daerah yang nyata, dinamis, serasi, dan bertanggungjawab dengan titik berat pada Daerah Tingkat II”.
- c. “bahwa Undang-undang Nomor 11 Drt 1957 tentang Peraturan Umum Pajak Daerah dan Undang-undang Nomor 12 Drt. Tahun 1957 tentang Peraturan Umum Retribusi Daerah serta peraturan perundang-undangan di bidang perpajakan daerah dan retribusi daerah yang lama sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan, oleh karena itu perlu diadakan pembaharuan sistem perpajakan daerah dan retribusi daerah yang mengarah pada sistem yang sederhana, adil, efektif dan efisien, yang dapat menggerakkan peran serta masyarakat dalam pembiayaan pembangunan daerah”.

Konsideran Undang-undang No. 34 Tahun 2004

- b. “bahwa dalam penyelenggaraan Otonomi Daerah, dipandang perlu menekankan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat pemerataan dan keadilan dan akuntabilitas serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman Daerah”.
- c. “bahwa Pajak Daerah dan Retribusi Daerah merupakan salah satu sumber pendapatan Daerah yang penting guna membiayai penyelenggaraan pemerintah Daerah dan pembangunan daerah untuk menetapkan Otonomi Daerah yang luas untuk memantapkan Otonomi Daerah yang luas nyata, dan bertanggung jawab”.

Dari konsideran dua Undang-Undang tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, jelas bahwa orientasi Pajak Daerah dan Retribusi Daerah adalah memberi beban kepada masyarakat untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pembangunan daerah dalam rangka penyalenggaraan otonomi daerah. Dalam Undang-Undang No. 34

Tahun 2000 penyalenggaraan otonomi daerah dengan prinsip demokrasi peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, dan akuntabilitas yang memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah. Peran serta masyarakat sebagai subyek dan obyek pajak telah diatur dalam beberapa pasal dalam Undang-Undang No. 34 Tahun 2000, sedang asas pemerataan dan keadilan serta akuntabilitas pemerintah di dalam pemanfaatan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah tidak diatur dengan jelas di dalam undang-undang perpajakan baik di dalam Undang-Undang No. 18 Tahun 1997 maupun dalam Undang-Undang No.34 Tahun 2000. Penekanan pada prinsip demokrasi di dalam Undang-Undang No. 34 Tahun 2000 menjadi kabur karena adanya larangan atau kerahasiaan sebagaimana diatur dalam Pasal 36 Undang-Undang No.34 Tahun 2000. Prinsip demokrasi dan akuntabilitas menghendaki adanya pertanggungjawaban secara terbuka dari pemerintah berkaitan dengan penentuan subyek dan obyek Pajak Daerah dan Retribusi Daerah serta pemanfaatannya bagi pembiayaan pemerintah serta pembangunan daerah. Tidak diaturnya pemanfaatan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah akan membuka peluang adanya penyimpangan dan/atau penyalahgunaan pendapatan daerah yang berasal dari Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Dari tabel 11 dapat diketahui adanya penambahan Pajak Daerah dari sektor akomodasi, pajak hotel dan restoran, pajak hiburan, dan pajak reklame mengalami peningkatan tahun 2001 kurang lebih sebesar dua

milyar rupiah. Hal tersebut menunjukkan adanya tingkat kesadaran masyarakat wajib pajak untuk memenuhi kewajiban pajaknya. Permasalahannya, bagaimana Pemerintah Kota mempertanggungjawabkan Pendapatan Asli Daerah yang berasal dari Pajak Daerah dan Retribusi Daerah kepada masyarakat.

Dari hasil penelitian tidak diketemukan Peraturan Pemerintah maupun Peraturan Daerah yang mengatur regulasi hasil Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Penelitian hanya menemukan pemanfaatan hasil Pajak Daerah dan Retribusi Daerah untuk membiayai pemerintahan dalam fungsi budgeternya. Menurut pengamatan penulis diperlukan adanya ketentuan tentang regulasi Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sehingga dapat diketahui kendala atau hambatan maupun terjadinya penyimpangan pemanfaatan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Misalnya untuk retribusi Pasar Johar Semarang dapat ditetapkan sekian persen diregulasikan untuk membangun Pasar Johar Semarang. Regulasi ini dapat menggunakan teori Rostow yang mewajibkan menginvestasikan 10% hasil Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dalam bentuk investasi produktif. Dalam contoh di atas 10% hasil retribusi dan pajak Pasar Johar diregulasikan untuk kepentingan peralatan dan pengembangan Pasar Johar sendiri.

Karena belum adanya aturan yang jelas tentang pembangunan yang harus dilaksanakan oleh Pemerintah Kota, maka dapat diketahui

Pemerintah Kota hanya memperbesar alokasi belanja rutin atau program yang bersifat konsumtif untuk memanfaatkan hasil Pajak Daerah dan Retribusi Daerah bahwa Pajak Daerah dan Retribusi Daerah merupakan salah satu sumber pendapatan daerah untuk membiayai penyelenggaraan Pemerintah Daerah dan pembangunan daerah tidak dapat dipungkiri. Hanya saja Pemerintah Daerah jangan bersembunyi kepada ketentuan yang membebani kewajiban kepada masyarakat berupa Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Kewajiban pemerintah sebagai eksekutor memberikan pelayanan yang optimal kepada pembayar Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Disamping itu pemahaman Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sebagai salah satu sumber pendapatan daerah menuntut pemerintah untuk memanfaatkan potensi di luar Pajak Daerah dan Retribusi Daerah untuk membiayai penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan daerah. Mengupayakan adanya peningkatan laba Badan Usaha Milik Daerah merupakan salah satu alternatif yang dapat dikerjakan oleh Pemerintah Kota dalam rangka meningkatkan pendapatan dan mengurangi beban masyarakat. Badan Usaha Milik Daerah seperti PDAM merupakan badan usaha yang sangat menguntungkan. Hal tersebut dilihat dari tingkat kebutuhan masyarakat terhadap air bersih sangat besar. Dapat diperbandingkan dengan penjualan air minum dalam kemasan yang banyak dipasarkan dalam masyarakat, maka seharusnya laporan PDAM sebagai Badan Usaha Milik Daerah yang selalu merugi harus diselidiki

kebenarannya. Demikian pula untuk usaha perbengkelan Pemerintah Kota dapat meningkatkan pendapatan dari sektor usaha ini mengingat jumlah kendaraan dinas Pemerintah Kota cukup besar.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa hasil penelitian yang dilakukan mengindikasikan belum adanya pemahaman yang benar tentang peranan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah oleh Pemerintah Kota. Sehingga pemanfaatan pendapatan yang berasal dari Pajak Daerah dan Retribusi Daerah belum optimal, lebih banyak berfungsi budgeter daripada reguler.

Dalam meningkatkan kinerja aparat perpajakan diperlukan adanya perubahan paradigma karena sebelum reformasi perpajakan pertama peranan pemerintah (dalam hal ini aparat perpajakan) selalu menampilkan dirinya sebagai Lembaga "*GIGANTIS*", yang memiliki lembaga birokrasi yang gemuk dan tidak efisien sehingga banyak jenis pajak dan retribusi yang dibiayai pungutnya lebih besar dari hasil yang dicapai atau diperolehnya. Maka sejak reformasi perpajakan pertama tahun 1983 yang disusul reformasi perpajakan kedua tahun 1994, reformasi perpajakan ketiga tahun 1997 dan terakhir (kalau bisa dikatakan reformasi perpajakan keempat tahun 2000) dibentuk suatu lembaga perpajakan yang lebih efisien dan efektif dengan semangat *Entrepreneurship* (kewirausahaan).

Upaya membangun aparat dan lembaga perpajakan yang *Entrepreneurship* memang merupakan suatu obsesi masyarakat sebagai tindak lanjut implementasi *Self Assessment* dalam Sistem Perpajakan Nasional.

Titik awal upaya ini sebenarnya bermula dari diberlakukannya sistem *Self Assessment* yang memandang bahwa wajib pajak mempunyai kedudukan yang sama dengan hak dan kewajiban negara sebagai pemungut pajak (*fiscus*).

Oleh karena itu perlu adanya pengkajian kembali terhadap lembaga perpajakan yang selama ini berjalan dengan birokrasi yang lamban dan terpusat. Pemenuhan terhadap ketentuan dan peraturan yang bersifat represif dan ortodok. Serta rantai hierarki komando tidak berjalan dengan baik. Mereka menjadi bengkak, boros dan tidak efektif, dan ketika keadaan berubah mereka gagal menyesuaikan diri dengan perubahan itu. Dengan meminjam konsep dari David Osborne dan Ted Gaebler yang menawarkan perbaikan dengan jalan mentransformasikan semangat kewirausahaan (*Entrepreneurship spirit*) ke dalam birokrasi perpajakan. Dengan jalan meningkatkan kemampuan untuk menggunakan sumber daya dengan cara baru (*self assessment*) guna memaksimalkan produktifitas dan efektifitas menuju pada efisiensi penerimaan pajak pada umumnya dan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah pada khususnya.



Prinsip “*Decentralized Government*” dari David Osborne dan Ted Gaebler dalam *Reinventing Government*, salah satunya adalah *Catalytic Government*, dimana, pemerintah daerah hanya bersifat mengendalikan dan mengatur tidak harus melaksanakan sendiri program pembangunan Daerah. Pelayanan kepada publik diserahkan kepada masyarakat dan pihak swasta, sehingga Pemerintah Kota dapat melakukan :

1. Membuat kebijakan untuk mengarahkan dan mengendalikan sektor pelayanan publik yang dilaksanakan oleh swasta.
2. Membuat kebijakan yang mendorong pihak swasta untuk berpartisipasi membangun daerah.
3. Melakukan perampingan dan penyederhanaan aparatur pemerintah sesuai dengan Struktur Organisasi dan Tata Kerja (SOTK) yang telah dirampingkan. Dalam menyusun SOTK hendaknya ditentukan terlebih dahulu wewenang struktur organisasi. Dari wewenang yang telah ditentukan baru diintegrasikan ke dalam SOTK kemudian pada tugas pokok dan fungsi masing-masing bagian.
4. Memberikan insentif kepada, pihak swasta dengan pemberian kredit bunga ringan, kemudahan perizinan dan lain-lain yang memenuhi sektor publik dan kebutuhan masyarakat. Dalam melaksanakan prinsip ini yang paling tepat dilakukan oleh pemerintah daerah adalah meregulasikan pendapatan Daerah. Menurut Rostow,

membangun perekonomian yang mandiri dapat dilakukan pemerintah daerah dengan cara meregulasikan pendapatan daerah 10% ke dalam investasi produktif. Regulasi model Rostow tersebut dapat dilakukan misalnya dengan contoh seperti tabel dibawah ini :

TABEL 12  
PENDAPATAN PAJAK DAERAH DAN RETRIBUSI DAERAH KOTA  
SEMARANG TAHUN 2001

No	Jenis Pendapatan	Jumlah (RP)
01	Pajak Hotel & Restoran	17.655.292.000,00
02	Pajak Hiburan	2.602.834.000,00
03	Pajak Reklame	2.471.971.000,00
04	Pajak Penerangan Jalan	21.731.085.000,00
05	Pajak Pemanfaat Air Bawah Tanah & Air Permukaan	2.009.219.000,00
01	Retribusi Pelayanan Kesehatan	5.808.266.000,00
02	Retribusi Pelayanan Sampah/Kebersihan	5.703.665.000,00
03	Retribusi Penggantian Biaya Cetak KTP	1.548.000.000,00
04	Retribusi Akta Catatan Sipil	576.000.000,00
05	Retribusi Pasar	3.414.050.000,00
06	Retribusi Pengujian Kendaraan Bermotor	1.046.927.000,00
07	Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah	1.528.010.000,00
08	Retribusi Penyedotan Kakus	67.500.000,00
09	Retribusi Tempat Penginapan/Pesanggrahan/Villa	150.000.000,00
10	Retribusi Tempat Rekreasi & Olahraga	523.280.000,00
11	Retribusi IMB	2.536.500.000,00
12	Retribusi Izin Trayek	52.088.000,00
<b>Jumlah</b>		<b>69.425.327.000,00</b>

Sumber data : Nota Perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Semarang Tahun 2001

Hasil Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Kota Semarang pada tahun 2001 tersebut di atas, kalau menurut Rostow diregulasikan ke sektor investasi produktif sebesar 10% sebesar Rp 6.942.532.700,00 (Enam miliar sembilan ratus empat puluh dua juta lima ratus tiga puluh dua ribu tujuh ratus rupiah). Kemudian ditambah Bagian Laba Badan Usaha Milik Daerah sebesar :

1. RPH dan Budidaya Hewen Potong	Rp. 42.359.000,00
2. Percetakan	Rp. 38.755.000,00 +
Jumlah	Rp. 81.114.000,00
Regulasi 10%	Rp. 8.111.400,00
Hasil Pajak Daerah dan Retribusi Daerah	Rp. 6.942.532.700,00
Hasil Bagian Laba BUMD	Rp. 8.111.400,00 +
<b>Jumlah</b>	<b><u>Rp. 6.950.644.100,00</u></b>

Dari angka perhitungan pendapatan baik sektor Pajak Daerah dan Retribusi Daerah maupun Bagian Laba Badan Usaha Milik Daerah, tersebut di atas dapat diregulasikan ke sektor investasi produktif yang cukup besar. Konsep David Osborne dan Ted Gaebler serta Rostow ini memang memerlukan pemahaman dan tekad bersama dari elemen Pemerintah Kota Semarang maupun masyarakat. Misalnya perampingan aparatur atau pegawai pemerintah dilakukan dalam kerangka efektifitas dan efisiensi

birokrasi yang harus dilepaskan dari kepentingan-kepentingan Partai Politik.

5. Pemerintah Daerah hanya menyelenggarakan dinas atau aparatur yang tidak mempunyai nilai komersial, sehingga pihak swasta tidak ada yang menangani, misalnya Dinas Kesatuan Bangsa dan Perlindungan Masyarakat (Kesbang & Linmas) dan lain sebagainya.

Dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) tahun 2001 dapat diketahui sistem anggaran yang digunakan adalah sistem defisit anggaran. Dalam sistem defisit anggaran, pemerintah memang dapat menyusun program pembangunan terlebih dahulu meskipun anggarannya belum ada. Tetapi konsekuensinya, pemerintah harus dapat melakukan efisiensi dari anggaran yang sedang berjalan serta mengupayakan sumber-sumber anggaran guna menutup defisit anggaran. Apabila pemerintah tidak mampu melakukan efisiensi, maka akan mengalami kesulitan dalam menutup defisit anggaran. Kalau sudah demikian maka seringkali pemerintah meningkatkan beban masyarakat melalui pajak dan retribusi.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Pemerintah Kota Semarang Tahun 2001 dapat dihitung :

1. Pendapatan	Rp. 366.717.264.000,00
2. Pengeluaran	Rp. 584.511.404.000,00
Defisit Anggaran	Rp. 217.795.140.000,00

Biaya pengeluaran Pemerintah Kota Semarang dapat dirinci sebagai berikut :

- |                        |                       |
|------------------------|-----------------------|
| 1. Belanja Rutin       | Rp 288.270.953.000,00 |
| 2. Belanja Pembangunan | Rp 296.240.451.000,00 |

Rincian di atas sekilas memang menginformasikan bahwa Belanja Pembangunan lebih besar dari Belanja Rutin Pemerintah Kota Semarang. Namun apabila ditelaah lebih dalam maka, pendapatan daerah Kota Semarang hanya habis untuk Belanja Rutin Pemerintah Kota Semarang yakni :

- |                  |                                     |
|------------------|-------------------------------------|
| 1. Pendapatan    | Rp. 366.717.264.000,00              |
| 2. Belanja Rutin | <u>Rp. 288.270.953.000,00 -</u>     |
| <b>Sisa</b>      | <b><u>Rp. 78.446.311.000,00</u></b> |

Berarti biaya pembangunan yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Semarang sebesar Rp. 78.446.311.000,00 atau :

$$\frac{\text{Rp. 78.446.311.000,00}}{\text{Rp. 366.717.264.000,00}} \times 100\% = 21,39\%$$

Jika biaya pembangunan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Semarang Tahun 2001 tersebut dianggap sebagai Regulasi pendapatan daerah Kota Semarang, maka Regulasi tersebut sudah melebihi Teori Rostow. Tetapi kalau beban defisit Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) tersebut dibebankan pada biaya

pembangunan, maka Regulasi yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Semarang justru negatif, karena :

1. Defisit APBD	Rp. 217.795.140.000,00
2. Biaya Pembangunan	<u>Rp. 78.446.311.000,00 -</u>
Anggaran yang belum tersedia	Rp. 136.348.829.000,00

Dengan melihat kenyataan seperti tersebut diatas, maka masih perlu dikaji lebih dalam lagi eksistensi Otonomi Daerah yang dijalankan Pemerintah Kota Semarang secara nyata, luas dan bertanggung jawab. Yang perlu diingat, bahwa pendapatan sebagaimana diinformasikan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun 2001 tersebut tidak hanya dari Pendapatan Asli Daerah, tetapi sudah dengan biaya dari Pemerintah Pusat. Oleh karena itu didalam mengevaluasi Pajak Daerah dan Retribusi Daerah ini diupayakan sebagai bahan pertimbangan didalam melihat kenyataan untuk melakukan efisiensi sesuai Otonomi Daerah yang sesungguhnya.

Sesuai dengan tujuan penelitian untuk mengevaluasi fungsi regulasi Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, dimana Pajak Daerah dan Retribusi Daerah merupakan parameter kemampuan Daerah dalam melaksanakan Otonomi Daerah, maka, prinsip dari David Osborne dan Ted Gaebler dalam perpajakan harus pula diimbangi oleh Pemerintah Kota Semarang didalam melakukan kebijakan lainnya.

Contoh Swastanisasi yang dilakukan Pemerintah Kota Semarang terhadap pengelolaan Parkir Khusus, dapat dikembangkan untuk sektor-sektor Pajak Daerah dan Retribusi Daerah lainnya. Dalam pengelolaan Parkir Khusus oleh pihak swasta Pemerintah Kota Semarang hanya mengutip Pajak dan Retribusi sekitar 20%, sedangkan operasionalnya diserahkan pada pihak swasta. Dengan cara demikian Pemerintah Kota Semarang dapat segera melakukan efisiensi dan perampingan aparatur untuk upaya efektifitas. Sebagaimana tersirat dalam prinsip David Osborne dan Ted Gaebler dimana pemerintah hanya berperan sebagai pengatur dan pengendali kebijakan publik, maka dengan berorientasi pada, hasil evaluasi Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Pemerintah Kota Semarang dapat menerapkan serta mengaplikasikan semua sektor pembangunan kota kepada pihak swasta dan masyarakat sementara Pemerintah Kota Semarang hanya bertugas mengendalikan dan mengatur.

Kalau pelaksanaan Otonomi Daerah didasarkan pada kemampuan daerah dalam menyelenggarakan rumah tangga daerah dimana bersumber pada Pendapatan Asli Daerah, maka setiap daerah dituntut untuk melakukan langkah-langkah efisiensi anggaran. Diasumsikan pelaksanaan Otonomi Daerah 60% kemampuan daerah, maka dari hasil penelitian dapat diketahui bahwa Pemerintah Kota

Semarang harus melakukan efisiensi belanja rutin yang menyita lebih besar belanja pembangunan yang harus dilaksanakan.

Besar belanja rutin yang menyita kurang lebih 79,61% dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Semarang Tahun 2001 harus diupayakan mempunyai porsi 50% dari anggaran sebelum diperhitungkan Defisit Anggarannya. Sehingga dengan demikian ada keseimbangan antara Belanja Rutin dengan Belanja Pembangunan. Hal ini juga sesuai dengan konsideran dari Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 yang menyatakan bahwa Pajak Daerah dan Retribusi Daerah disamping untuk membiayai pemerintahan juga digunakan untuk membiayai pembangunan daerah.

Dasar hukum ini perlu dikemukakan agar tidak terjadi kesalahan dalam mengimplementasikan kebijakan yang bersumber pada ketentuan itu. Dengan upaya melakukan efisiensi terutama belanja rutin daerah maka Pemerintah Kota Semarang dapat mengurangi defisit anggaran serta membuat perencanaan penutupan defisit anggaran tanpa harus menambah beban masyarakat. Dalam prakteknya selama ini ada fenomena kecenderungan Pemerintah Kota Semarang selalu menaikkan nilai Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang semakin memberatkan masyarakat. Sementara akuntabilitasnya kurang dilaksanakan.

Peran Pemerintah Kota Semarang dalam menswastanisasi tempat parkir khusus dapat dikembangkan pada obyek Pajak Daerah dan



Retribusi Daerah lain dengan catatan diperlukan keberanian dari pemerintah untuk melakukan perampingan aparaturnya.

Sebagaimana prinsip dari David Osborne dan Ted Gaebler Pemerintah Kota Semarang hanya berperan sebagai pengatur dan pengendali kebijakan publik. Maka obyek Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang diswastanisasikan sepenuhnya diserahkan pada pihak swasta. Sedangkan Pemerintah Kota Semarang hanya berfungsi melakukan pengawasan dan menetapkan berbagai kebijakan yang bersifat mengatur dan mengendalikan.

Dengan langkah-langkah ini Pemerintah Kota Semarang dapat melakukan efisiensi secara riil, sehingga dalam setiap perencanaan Pemerintah Kota Semarang dapat menyusun anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah lebih realistis sesuai dengan tingkat kemampuan Kota Semarang.

Evaluasi Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dapat dilakukan per semester atau pertahun anggaran. Dengan melakukan Evaluasi Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Pemerintah Kota Semarang dapat mengetahui kemampuan riil daerah, sehingga pembangunan daerah yang dapat dilakukan dengan menggunakan anggaran dari kemampuan daerah tersebut.

Perlu dihindari sistem target Pajak Daerah dan Retribusi Daerah tanpa dasar pengetahuan subyek Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

Dalam prakteknya sering terjadi Pajak Daerah dan Retribusi Daerah ditargetkan dengan perkiraan. Padahal untuk Pajak Daerah sudah dapat diprediksikan sejak awal didasarkan dari data subyek dan obyek Pajak Daerah yang ada. Demikian pula dengan Retribusi Daerah sudah dapat di data subyek dan obyek Retribusinya. Misalnya untuk Retribusi Pasar sudah dapat ditentukan dari jumlah pedagang (bisa bertambah/berkurang) yang ada di masing-masing pasar. Sehingga target yang dibuat untuk Retribusi Pasar sudah dapat diketahui dari jumlah pedagang tersebut.

Dari hasil penelitian dapat diketahui bahwa target Retribusi Pasar yang tidak didasarkan pada jumlah subyek dan obyek Retribusi membuka peluang terjadinya penyelewengan yang dilakukan oleh aparatur. Penyelewengan terbuka karena pihak aparatur hanya berorientasi pada target yang ditetapkan, sehingga kalau melebihi target kelebihan retribusi dapat diselewengkan, tetapi kalau tidak melebihi target aparatur dapat melakukan tekanan terhadap pedagang yang memungkinkan timbulnya keresahan.

Dengan menggunakan metode Evaluasi Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang tepat Pemerintah Kota Semarang juga dapat mengembangkan program pembangunan sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Karena program pembangunan didasarkan pada kebutuhan masyarakat bukan kebutuhan Pemerintah Kota didalam mengumpulkan

dana. Pembangunan Pasar Induk Sayur misalnya harus dievaluasi dari tingkat kebutuhan masyarakat perlukah pasar tersebut didirikan.

Hal tersebut harus dipikirkan dari tingkat kebutuhan masyarakat konsumen maupun pedagang itu sendiri. Apabila hanya didasarkan pada kebutuhan meningkatkan pendapatan Pemerintah Kota Semarang dari Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, maka dapat terjadi pasar induk tersebut akan ditolak oleh para pedagang yang menjadi subyek dan obyek Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Hal tersebut dapat dipelajari dari berbagai bangunan pasar dan pertokoan yang ada di Kota Semarang yang tidak diminati pedagang. Sehingga justru merugikan pihak Pemerintah Kota terutama dalam hubungannya dengan pihak investor.

Berdasarkan data di atas, maka dapat diketahui bahwa upaya mengevaluasi fungsi regulasi Pajak Daerah dan Retribusi Daerah erat kaitannya dengan pembangunan yang akan dilaksanakan oleh Pemerintah Kota Semarang terutama didalam melaksanakan Otonomi Daerah secara konsisten dan konsekuen.

## **BAB IV**

### **PENUTUP**

#### **A. KESIMPULAN**

1. Pendapatan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dapat memenuhi pembiayaan Pemerintah Kota Semarang yang tercermin di dalam Belanja Rutin Daerah dan Belanja Pembangunan Daerah. Fungsi regulasi yang dapat dilakukan oleh pemerintah kota dapat dilaksanakan apabila Pemerintah Kota membuat rencana strategis belanja pembangunan dengan skala prioritas. Dalam hal ini akuratisasi data kemampuan, kelemahan, keluhan dan ancaman dari seluruh aspek kehidupan masyarakat baik sosial, budaya, hukum, pertahanan keamanan maupun ekonomi dianalisis dan disusun rencana strategisnya. Peningkatan hasil Pendapatan Asli Daerah yang berasal dari sektor Pajak Daerah dan Retribusi Daerah memang merupakan prestasi Pemerintah Kota didalam melaksanakan Otonomi Daerah. Apalagi ditunjang dengan Undang-Undang No. 34 Tahun 2000 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, memberikan kesempatan yang seluas-luasnya bagi Pemerintah Kota/Pemerintah Kabupaten untuk menggali sumber dana berupa Pajak Daerah dan Retribusi Daerah akan semakin meningkatkan Pendapatan Asli Daerah, tetapi yang perlu dipertimbangkan ialah kenyataan yang terjadi didalam pangutipan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah memberikan beban kepada masyarakat yang sebenarnya justru tidak perlu

dilakukan. Masyarakat yang sedang dijepit oleh keadaan ekonomi apabila dijadikan sumber pendapatan melalui Pajak Daerah dan Retribusi Daerah jelas akan bertentangan dengan kaidah-kaidah hukum yang menuntut adanya keadilan. Upaya paksa yang dilakukan berpegang pada hukum pidana maupun perdata dalam hukum pajak tidak lagi menjadi pranata sosial tetapi sudah menjadi alat kekuasaan penguasa secara politik. Fungsi regulasi Pajak Daerah dan Retribusi Daerah mengandung makna membela hak-hak masyarakat dalam hukum perpajakan.

2. Dari hasil penelitian dapat disimpulkan bahwa kecenderungan Pemerintah Kota/Kabupaten meningkatkan Pendapatan Asli Daerah dengan menciptakan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang baru merupakan pola yang digunakan. Pembatasan sekaligus dasar operasional Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yaitu Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000, meskipun telah memberikan batasan dan membagi Pajak Daerah maupun Retribusi Daerah untuk Daerah Propinsi dan Daerah Kota/Kabupaten tetapi di dalam prakteknya masih terdapat kebijakan yang bersifat tumpang tindih sehingga memberatkan wajib pajak. Pemerintah Kota Semarang belum mampu mengoptimalkan Fungsi Retribusi Jasa Usaha yang dapat dilakukan misalnya Jasa Usaha Perbengkelan, Perparkiran, maupun Jasa Usaha lainnya yang merupakan sumber pendapatan Pemerintah Kota Semarang. Dengan demikian, maka perlu dilakukan inventarisasi Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, sehingga Pemerintah Kota Semarang dalam melakukan pemungutan dapat

mengetahui realitas penerimaannya serta dapat merencanakan pemanfaatannya sebagai upaya Regulasi Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

3. Mengimplementasikan Regulasi Pajak Daerah dan Retribusi Daerah mempunyai relevansi yang cukup tinggi dalam mendukung Otonomi Daerah. Dengan mengembangkan dasar hubungan sinergi antara sektor publik dan sektor swasta yang mendominasi pasar, sehingga *output* masing-masing akan menjadi *input* bagi yang lain. Dimana pemerintah meletakkan dan berusaha mempengaruhi proses pengambilan pajak perusahaan di sektor swasta sejalan dengan profil ekonomi suatu Daerah melalui pola hubungan yang demikian, maka pemerintah dapat mengarahkan investasi yang berasal dari Regulasi Pajak Daerah dan Retribusi Daerah ke sektor-sektor yang dipandang perlu untuk mendorong pertumbuhan. Dalam prakteknya Pemerintah Kota Semarang menetapkan rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah kemudian menargetkan bagian-bagian dari Dinas-dinas sesuai dengan kebutuhan dari anggaran. Karena cara yang demikian akan membuka peluang yang lebih besar kebocoran-kebocoran pendapatan dari Pemerintah Kota Semarang yang diselewengkan oleh oknum-oknum petugas. Seandainya Pemerintah Kota Semarang terlebih dahulu mengetahui kekuatan riil dari potensi daerah, maka dapat memprediksikan pendapatan Daerah, mengalokasikan pendapatan daerah termasuk meregulasikan pendapatan daerah yang bersumber dari Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Analisa

mengenai kekuatan riil daerah dapat bekerja sama dengan lingkungan Perguruan Tinggi baik Negeri maupun Swasta yang hasilnya secara transparan dikemukakan kepada masyarakat. Metode ini akan berdampak menyadarkan masyarakat tentang arti pentingnya dan perlunya membayar Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang diperuntukan bagi pembangunan Daerah.

## **B. SARAN**

1. Mengingat pendapatan dari sektor Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Kota Semarang masih terlalu kecil hanya sebesar 24% dari jumlah biaya pengeluaran, maka diperlukan upaya dari Pemerintahan Kota untuk menggali sumber-sumber Pajak Daerah dan Retribusi Daerah maupun menetapkan tarif Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang lebih tinggi, maka item-item Pajak Daerah dan Retribusi Daerah misalnya saja pemerintah dapat menentukan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang cukup tinggi bagi pemasangan reklame ditentukan pada titik tertentu sebagai mana diatur dalam Peraturan Pemerintahan No. 65 Tahun 2001 dasar pengenaan Pajak Reklame adalah nilai sewa reklame. Nilai sewa reklame diperhitungkan dengan memperhatikan lokasi penempatan, jenis jangka waktu penyalenggaraan, dan ukuran media reklame dalam hal ini Pemerintah Daerah dapat menetapkan harga dengan Peraturan Daerah dan dengan Keputusan Kepala Daerah. Misalnya untuk reklame yang dipasang di seputar Simpang Lima Semarang harus dikenakan pajak yang

jauh lebih tinggi dari reklame yang dipasang di jalan masuk Kota Semarang dari arah timur (Genuk) demikian pula pajak dan retribusi reklame yang dipasang di jalan masuk arah Selatan Kota Semarang lebih tinggi dari daerah Genuk. Hal tersebut dapat dipertimbangkan berdasarkan lingkungan masyarakat yang menjadi sasaran reklame. Demikian pula untuk Pajak Hotel atau Pajak Pengambilan Bahan Galian Golongan C dan lain-lain dapat dikenakan Tarif Pajak yang tinggi tergantung kreativitas Kepala Daerah.

2. Dengan diberlakukannya secara efektif Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintah Daerah pada tahun 2001 ini, dimana Pendapatan Asli Daerah akan menjadi primadonanya, maka prosentase sumbangan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang rata-rata antara 30,49%-56,31% setiap tahun. Sehingga pendapatan yang berasal dari Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang hanya 30,49%-56,31% dari penerimaan setiap tahunnya sudah tidak bisa menjawab Otonomi Daerah yang diamanatkan dalam Undang-Undang tersebut. Oleh karena itu Aparat Perpajakan Daerah harus bisa mengefektifkan, mencari dan mengolah sumber-sumber pendapatan baru yang diamanatkan dalam Undang-Undang Pemerintah Daerah yang baru. Dengan demikian perlu ada upaya dari Pemerintah Kota Semarang untuk meningkatkan retribusi jasa usaha, sehingga apa yang diamanatkan oleh David Osborne dan Tel Gaebler yaitu *Reinventing Government* (Mewirauahakan Birokrasi) dapat terwujud.



3. Untuk meningkatkan kesadaran masyarakat (wajib pajak) dalam membayar Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, maka penampilan *Good Government* dari Pemerintah Kota Semarang harus dikedepankan dan menjadi realitas yang dirasakan masyarakat. Lebih-lebih di era otonomi daerah Pemerintah Kota Semarang harus bisa menunjukkan satu pemerintah yang :

- a. Mempunyai akuntabilitas.
- b. Sumber Daya Manusia yang memadai
- c. Skill/kemampuan

Dengan demikian *public service* (pelayanan publik) benar-benar dapat dirasakan oleh masyarakat.

## DAFTAR PUSTAKA

### I. Buku Literatur

- Aini, Hamdan, 1985, *Perpajakan*, PT. Bina Aksara, Jakarta.
- Ali, Chaidir, 1993, *Hukum Pajak Elementer*, PT. Eresco, Bandung.
- Arikunto, Suharsini, 1990, *Prosedur Penelitian, Suatu Pendekatan Praktik*, PT. Bina Aksara, Jakarta.
- Arinta, Kustadi, 1984, *Pokok-Pokok Perpajakan Nasional*, Alumni, Bandung.
- Black, Harry Campbell, 1986, *Black is Law Dictionery*, Revised Fourth Edition, West Publishing Co., USA.
- Bohari, 1985, *Pengantar Perpajakan*, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Bohari, 1995, *Pengantar Hukum Pajak*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Brotodihardjo, R. Santoso, 1995, *Pengantar Ilmu Hukum Pajak*, PT. Eresco, Bandung.
- Dornbusch, Rudiger and Fischer, Stanley, 1985, *Macro Economics*, Third Edition, Tien Wah Press Pte. Ltd., Singapore.
- Dunn, William N., 1992, *Analisa Kebijaksanaan Publik*, PT. Hanindata, Yogyakarta.
- Engelbrecht, 1998, *Himpunan Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia, Disusun Menurut Sistem Engelbrecht*, PT. Ichtiar Baru, Van Hoeve, Jakarta.
- Faisal, Sanafiah, 1990, *Penelitian Kualitatif, Dasar-dasar dan Aplikasi*. Yayasan Asah Asih Asuh, Malang.
- Furchan, Arief, 1992, *Pengantar Metode Penelitian Kualitatif*, Usaha Nasional, Surabaya.
- Hadi, Mulyo, 1994, *Dasar-dasar Penagihan Pajak Negara*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Hanitijo, Ronny Soemitro, 1994, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta.

- Hartono, Sunaryati, CFG., 1991, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, Alumni, Bandung.
- Hartono, Sunaryati, CFG., 1994, *Penelitian Hukum di Indonesia Pada Akhir Abad ke 20*, Alumni, Bandung.
- Gade, Muhammad dan Gade, Djamaluddin, 1995, *Hukum Pajak*, Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi, Universitas Terbuka, Jakarta.
- Ichsan, HM., 1986, *Administrasi Perpajakan*, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan. Universitas Terbuka, Jakarta.
- Ilyas, Wirawan B. dan Burton, Richard, 2001, *Hukum Pajak*, Salemba Empat, Jakarta.
- Jones, Charles O., 1996, *Pengantar Kebijakan Publik (Public Policy)*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Kelsen, Hans, 1961, *General Theory of Law and State*, Translated by Anders Wedberg. Russel, New York.
- Lesmana, Eko, 1992, *Sistem Perpajakan di Indonesia*, Buku Pertama, Prima Kampus Grafika, Jakarta.
- Lumbantoruan, Sopher, 1990, *Ensiklopedi Perpajakan Indonesia*, Erlangga, Jakarta.
- Mangkoesebroto, Guritno, 1997, *Ekonomi Publik*, Edisi Ketiga, Cetakan Kelima, Badan Penerbit Fakultas Ekonomi, Yogyakarta.
- Mardiasmo, 1997, *Perpajakan*, Edisi Keempat, Cetakan Pertama, Andi Offset, Yogyakarta.
- Maria, Masri, 1989, *Keuangan Pemerintah Daerah di Indonesia*, Universitas Indonesia Press, Jakarta.
- Miller, Roger Le Roy, 1988. *Economic To Day*, The Macro View, Sixth Edition, Harper and Row Publishers, New York.
- Miles, Matthew B., 1992. *Analisa Data Kualitatif*, Universitas Indonesia Press, Jakarta.
- Miyasto, 1997, *Pengantar Ilmu Hukum Pajak*, Diklat Bidang Pendapatan Type C, Badan Pendidikan dan Latihan Propinsi Jawa Tengah, Semarang.

- Miyastc, 1997, *Sistem Perpajakan Nasional dalam Era Ekonomi Global*, Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Madya dalam Ilmu Ekonomi pada Fakultas Ekonomi Universitas Diponegoro Semarang.
- Moleong, Legy J., 1998, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Cetakan Keenam, PT. Remaja Rosda Karya, Bandung.
- Musgrave, Richard A and Musgrave, Foggy B., 1991, *Keuangan Negara dalam Teori dan Praktek*, Alih Bahasa Alfonsus Sirait, Erlangga, Jakarta.
- Nasution, Agus Salim, 1988, *Pajak dan Retribusi Daerah*, Karunika, Jakarta.
- Nasution, Norma S., 1990, *Metode Penelitian Naturalistik Kualitatif*, Tarsito, Bandung.
- Nasution, S. dan Thomas, M., 1996, *Buku Penuntun Membuat Tesis, Skripsi. Desertasi dan Makalah*, PT. Bina Aksara, Jakarta.
- Nazir, Moh., 1988, *Metode Penelitian*, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Osborne, David and Geebler, Ted., 1993, *Reinventing Government*, Plume Penguin Books USA Inc., New York 19014, USA.
- Osborne, David and Geebler, Ted., 1998, *Mewirausahakan Birokrasi*, Alih Bahasa Abdul Rasjid, Cetakan Keempat, PT. Pustaka Binaman Presindo, Jakarta.
- Rahardjo, Sutjipto, 1979, *Hukum dan Perubahan Sosial*, Alumni, Bandung.
- Rahardjo, Sutjipto, 1981, *Hukum dalam Perspektif Sosial*, Alumni, Bandung.
- Rahardjo, Sutjipto, 2000, *Ilmu Hukum*. PT. Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Ralt, Sidney C., 1988, *Fundamental of International Taxation*, Volume I, The International Seminar, Jakarta.
- Ralt, Sidney C., 1988, *Fundamental of International Taxation*, Volume II, The International Seminar, Jakarta.
- Rasjid, Lili, 1985, *Filsafat Hukum, Apakah Hukum Itu?*, CV. Remaja Karya, Bandung.
- Ritzer, George, 1983, *Sosiologi Ilmu Pengetahuan Berparadigma Ganda*, Alih Bahasa Alimande, Ghalia Indonesia, Jakarta.

- Sastro Soehardjo, Soehardjo, 1991, *Hukum Administrasi Negara, Pokok-pokok Pengertian serta Perkembangannya di Indonesia*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang.
- Singarimbun, Masri, dan Effendi, Sofyan, 1989, *Metode Penelitian Survey*. LP3ES, Jakarta.
- Soekanto, Soerjono dan Mamudji, Sri, 1985, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali Press, Jakarta.
- Soekanto, Soerjono, 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia Press, Jakarta.
- Soekanto, Soerjono, 1979, *Kegunaan Sosiologi Hukum Bagi Kalangan Hukum*, Alumni, Bandung.
- Soemitro, Rochmat, 1979, *Dasar-dasar Hukum Pajak dan Pajak Pendapatan*, PT. Eresco, Bandung.
- Soemitro, Rochmat, 1986, *Pajak Penghasilan*, PT. Eresco, Bandung.
- Soemitro, Rochmat, 1987, *Pajak dan Pembangunan*, PT. Eresco, Bandung.
- Soemitro, Rochmat, 1990, *Asas-asas dan Dasar Hukum Pajak 1*, PT. Eresco, Bandung.
- Soemitro, Rochmat, 1991, *Asas-asas dan Dasar Hukum Pajak 2*, PT. Eresco, Bandung.
- Soemitro, Rochmat, 1991, *Asas-asas Hukum Perpajakan*, Bina Cipta-BPHN, Bandung.
- Soemitro, Rochmat, 1991, *Pajak Ditinjau dari Segi Hukum*, PT. Eresco, Bandung.
- Soemitro, Rochmat, 1992, *Pengantar Singkat Hukum Pajak*, PT. Eresco, Bandung.
- Soemitro, Rochmat, 1992, *Asas-asas dan Dasar Hukum Pajak 3*, PT. Eresco, Bandung.
- Soeprapto, Amria Farida Indriati, 1998, *Ilmu Perundang-undangan, Dasar-dasar dan Pembentukannya*, Yayasan Kanisius, Yogyakarta.
- Subekti, Tobias, dan Asrori, 1993, *Dasar-dasar Perpajakan*, Karunika, Jakarta.

- Sunggono, Bambang, 1994, *Hukum dan Kebijakan Publik*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Suryabrata, Sumadi, 1992, *Metode Penelitian*, CV. Rajawali, Jakarta.
- Suwarsono dan Alvin, Y.SO., 1994, *Perubahan Sosial dan Pembangunan*, LP3ES, Jakarta.
- Tjahjono, Achmad dan Hussein, Muchammad, 1997, *Perpajakan*, UPP AMP YKPN, Yogyakarta.
- Wibawa, Samudra, 1994, *Kebijakan Publik, Proses dan Analisis*, Intermedia, Jakarta.
- Zaini, Mch dan Arinta, Kustadi, 1984, *Pembaharuan Perpajakan Nasional*, Alumni, Bandung.

## **II. Peraturan Perundang-undangan**

Undang-Undang Dasar 1945.

Undang-Undang Nomor 11 Darurat Tahun 1957 Tentang Peraturan Umum Pajak Daerah.

Undang-Undang Nomor 12 Darurat 1957 Tentang Peraturan Umum Retribusi Daerah.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah.

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 Tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan.

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1983 Tentang Pajak Penghasilan.

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1983 Tentang Pajak Pertambahan Nilai Barang, Jasa dan Pajak Penjualan Atas Barang Mewah.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1985 Tentang Pajak Bumi dan Bangunan.

Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1994 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 Tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan.

- Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1994 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1983 Tentang Pajak Penghasilan.
- Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1994 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1983 Tentang Pajak Pertambahan Nilai Barang, Jasa dan Pajak Penjualan Atas Barang Mewah.
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1994 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1985 Tentang Pajak Bumi dan Angunan.
- Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.
- Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah.
- Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1997 Tentang Penagihan Pajak dengan Surat Paksa.
- Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2000 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 Tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan.
- Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2000 Tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1983 Tentang Pajak Penghasilan.
- Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2000 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1983 Tentang Pajak Pertambahan Nilai Barang, Jasa dan Pajak Penjualan Atas Barang Mewah.
- Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2000 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1997 Tentang Penagihan Pajak dengan Surat Paksa.
- Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.
- Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 1975 Tentang Pengurusan, Pengawasan, Pertanggungjawaban dan Pengawasan Keuangan Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 35 Tahun 1983 Tentang Pendaftaran, Pemberian Nomor Pokok Wajib Pajak, Penyampaian Surat Pemberitahuan dan Persyaratan Pengajuan Keberatan.

Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 1997 Tentang Pajak Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 1997 Tentang Retribusi Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2000 Tentang Pajak Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2000 Tentang Retribusi Daerah

Peraturan Pajak dan Retribusi Daerah. 2001. CV. Eko Jaya. Jakarta.

Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 44 Tahun 1999 Tentang Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-undangan dan Bentuk Rencana Undang-Undang, Rencana Peraturan Pemerintah dan Rencana Keputusan Presiden.

Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 1979 Tentang Kebijakan Perpajakan.

Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 170 Tahun 1997 Tentang Pedoman Tata Cara Pungutan Pajak Daerah.

Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 171 Tahun 1997 Tentang Pedoman Pengesahan Peraturan Daerah.

Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 173 Tahun 1997 Tentang Tata Cara Pemeriksaan di Bidang Pajak Daerah.

Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 174 Tahun 1997 Tentang Pedoman Tata Cara Pemungutan Retribusi Daerah.

Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 172 Tahun 1997 Tentang Pedoman Tata Cara Pemungutan Pajak Daerah.

Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 175 Tahun 1997 Tentang Pedoman Tata Cara Pemeriksaan di Bidang Retribusi Daerah.

Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 119 Tahun 1998 Tentang Ruang Lingkup dan Jenis-jenis Retribusi Daerah Tingkat I dan Tingkat II.



Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor : 973.33545 Tanggal 4 Agustus 1998 Tentang Pengesahan Peraturan Daerah Kotamadia Daerah Tingkat II Semarang Nomor 1 Tahun 1998 Tentang Pajak Reklame. Nomor 2 Tahun 1998 Tentang Pajak Hiburan. Nomor 3 Tahun 1998 Tentang Pajak Hotel Dan Restoran. Nomor 4 Tahun 1998 Tentang Pajak Penerangan Jalan. Nomor 5 Tahun 1998 Tentang Pajak Pengambilan dan Pengolahan Bahan Galian Golongan C dan Nomor 6 Tahun 1998 Tentang Pajak Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan Air Permukaan.

Peraturan Daerah Kotamadia Daerah Tingkat II Semarang Nomor 1 Tahun 1998 Tentang Pajak Reklame.

Peraturan Daerah Kotamadia Daerah Tingkat II Semarang Nomor 2 Tahun 1998 Tentang Pajak Hiburan.

Peraturan Daerah Kotamadia Daerah Tingkat II Semarang Nomor 3 Tahun 1998 Tentang Pajak Hotel dan Restoran.

Peraturan Daerah Kotamadia Daerah Tingkat II Semarang Nomor 4 Tahun 1998 Tentang Pajak Penerangan Jalan.

Peraturan Daerah Kotamadia Daerah Tingkat II Semarang Nomor 5 Tahun 1998 Tentang Pajak Pengambilan dan Pengolahan Bahan Galian Golongan C.

Peraturan Daerah Kotamadia Daerah Tingkat II Semarang Nomor 6 Tahun 1998 Tentang Pajak Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan Air Permukaan.

Peraturan Daerah Kotamadia Daerah Tingkat II Semarang Nomor 8 Tahun 1998 Tentang Retribusi Terminal.

Peraturan Daerah Kotamadia Daerah Tingkat II Semarang Nomor 9 Tahun 1998 Tentang Retribusi Pasar.

Peraturan Daerah Kotamadia Daerah Tingkat II Semarang Nomor 10 Tahun 1998 Tentang Retribusi Tempat Rekreasi dan Olahraga.

Peraturan Daerah Kotamadia Daerah Tingkat II Semarang Nomor 11 Tahun 1998 Tentang Retribusi Parkir di Tepi Jalan Umum.

Peraturan Daerah Kotamadia Daerah Tingkat II Semarang Nomor 12 Tahun 1998 Tentang Retribusi Tempat Khusus Parkir.

Peraturan Daerah Kotamadia Daerah Tingkat II Semarang Nomor 13 Tahun 1998 Tentang Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah.

Peraturan Daerah Kotamadia Daerah Tingkat II Semarang Nomor 14 Tahun 1998 Tentang Retribusi Penggantian Biaya Cetak Peta.

Peraturan Daerah Kotamadia Daerah Tingkat II Semarang Nomor 15 Tahun 1998 Tentang Retribusi Ijin Peruntukkan Penggunaan Tanah.

Peraturan Daerah Kotamadia Daerah Tingkat II Semarang Nomor 16 Tahun 1998 Tentang Retribusi Ijin Gangguan.

Peraturan Daerah Kotamadia Daerah Tingkat II Semarang Nomor 17 Tahun 1998 Tentang Retribusi Ijin Mendirikan Bangunan.

### **III. Makalah, Majalah, Jurnal, Surat Kabar, dan Artikel**

\_\_\_\_\_, Nota Perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kotamadia Daerah Tingkat II Semarang Tahun Anggaran 1994/1995.

\_\_\_\_\_, Nota Perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kotamadia Daerah Tingkat II Semarang Tahun Anggaran 1995/1996.

\_\_\_\_\_, Nota Perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kotamadia Daerah Tingkat II Semarang Tahun Anggaran 1996/1997.

\_\_\_\_\_, Nota Perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kotamadia Daerah Tingkat II Semarang Tahun Anggaran 1997/1998.

\_\_\_\_\_, Nota Perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kotamadia Daerah Tingkat II Semarang Tahun Anggaran 1998/1999.

\_\_\_\_\_, Nota Perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Semarang Tahun Anggaran 2000.

\_\_\_\_\_, Nota Perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Semarang Tahun Anggaran 2001.

Seri Kajian Fiskal dan Moneter Nomor 16/1/1996, Sinergi Perpajakan dan Pasar Modal, CFMS.

Mini Economica, Media Komunikasi Ilmu Ekonomi, Juni - September 1998, Badan Otonom Economica Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia.

- Miyasto, *Segi-segi Keadilan Kebijakan Fiskal Dalam Pembangunan Nasional*, Makalah disampaikan dalam Seminar Nasional Penegakan Hukum Pajak (Peradilan Pajak dan Keadilan Pembagian Beban Pajak), Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Semarang, 1995.
- Soemitro, Ronny Hanitijo, *Metodologi Penelitian Hukum Dalam Metodologi Penelitian Ilmu Sosial, (Dengan Orientasi Penelitian Bidang Hukum)*, Materi disampaikan pada Pelatihan Metodologi Ilmu Sosial, Universitas Diponegoro Semarang, 1999.
- Sri Handoko, Budiono, *Strategi Peningkatan Pendapatan Asli Daerah Dalam Rangka Otonomi Daerah*, Makalah disampaikan pada Seminar Nasional Otonomi Daerah di Yogyakarta, 1997.
- Utomo, Warsito, *Peranan Pendapatan Asli Daerah (PAD) Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, Makalah disampaikan pada Seminar Nasional Otonomi Daerah di Yogyakarta, 1997.
- Tambunan, Tompak, *Penjelasan Mengenai Pajak Daerah dan Retribusi Daerah*, Makalah disampaikan pada Seminar Nasional Perpajakan di Semarang, 1998.